

Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2003:5

Pentti Kananen, Ulla Salonen-Soulié (toim.)

Kannustavan sosiaaliturvan haaste

SOSIAALI- JA TERVEYSMINISTERIÖ

Helsinki 2003

TIIVISTELMÄ

Kannustavan sosiaaliturvan haaste. Toim. Pentti Kananen, Ulla Salonen-Soulié.
Helsinki 2003. 86 s. (Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä, ISSN 1236-2115;
2003:5.) ISBN 952-00-1316-4

Taloustieteen politiikkasuositukset ovat saaneet viime aikoina vahvan aseman hyvinvointipolitiikan alueella. Suositusten mukaan sosiaaliturvaetuuksia tulee kaventaa, jotta syntyisi lisää kannusteita hakeutua tai pysyä työmarkkinoilla. Kuitenkin edelleenkin hyvinvointipolitiikan odotetaan luovan sosiaalista turvallisuutta ja lisäävän hoivapalveluja. Kansalaisten odotusten ja taloustieteen politiikkasuositusten välillä on suuri kuilu. Miten voitaisiin tätä kuilua pienentää ja mikä osuus sosiaalipolitiikan tekijöillä on tässä tehtävässä? Tuleeko heidän passiivisesti alistua seurailemaan taloustieteen politiikkasuosituksia vai tuleeko etsiä uusia vastauksia edessä oleviin haasteisiin? Nämä kysymykset ovat esillä tässä julkaisussa, jonka artikkelit ovat peräisin syksyllä 2002 pidetystä kannustuksen ongelmia käsitelleestä seminaarista.

Asiasanat: Ehkäisevä sosiaalipolitiikka, hyvinvointi, politiikka, sosiaaliturva, työmarkkinat, työttömyys

SAMMANDRAG

Utmaningar för ett sporrande socialskydd. Red. Pentti Kananen, Ulla Salonen-Soulié.
Helsingfors 2003. 86 s. (Social- och hälsovårdsministeriets rapporter, ISSN 1236-2115;
2003:5.) ISBN 952-00-1316-4

De politiska rekommendationer som gorts av nationalekonomer har på senare tid fått en allt starkare ställning inom välfärdspolitiken. Enligt rekommendationerna borde de sociala förmånerna skäras ner för att därigenom öka incitamenten för att söka sig till arbetsmarknaden eller stanna kvar där. Ändå väntar man sig fortfarande att välfärdspolitiken skall skapa social trygghet och öka omsorgstjänsterna. Det finns en stor klyfta mellan medborgarnas förväntningar och de nationalekonomiska rekommendationerna. Hur kan man minska den här klyftan och vilken är då de socialpolitiska aktörernas roll? Skall de passivt underordna sig de nationalekonomiska rekommendationerna för politiken eller borde de söka nya svar på förestående utmaningar? Dessa frågor tas upp i den här publikationen, som innehåller artiklar från ett seminarium hösten 2002 ångående problemen med incitamenten.

Nyckelord: Arbetslöshet, arbetsmarknaden, förebyggande socialpolitik, incitamenten, politik, socialskydd, välfärd

SUMMARY

The challenge of incentive social protection. Eds. Pentti Kananen, Ulla Salonen-Soulié. Helsinki 2003. 86p. (Reports of the Ministry of Social Affairs and Health, ISSN 1236-2115; 2003:5.) ISBN 952-00-1316-4

Recently, economic policy recommendations have gained a strong role in the area of welfare policy. According to recommendations social benefits should be limited in order to increase the incentives for seeking employment and remaining longer on the labour market. Welfare policy is however still expected to create social security and increase care services. There is a big gap between the citizens' expectations and economic policy recommendations. How could this gap be narrowed and what role do the social policy decision-makers play in this task? Should they passively submit to following the economic policy recommendations or should they seek new responses to future challenges? These questions are dealt with in the present publication; its articles are from the seminar dealing with problems with incentives arranged in autumn 2002.

Key words: Incentives, labour market, policy, preventive social welfare policy, social protection, unemployment, welfare

SISÄLLYS

| | |
|----------------------|-----------|
| Esipuhe | 11 |
|----------------------|-----------|

Pentti Kananen

| | |
|---|-----------|
| Kannustuksen ongelmat ja haasteet | 13 |
| 1 Taloustieteen suunnanmuutos | 14 |
| 2 Taloustieteen suositukset ja suositusten ongelmat | 15 |
| 3 Voidaanko hyvinvointipolitiikan ristiriitaa purkaa | 19 |

Vesa Kannianen

| | |
|---|-----------|
| Yrittäjyyden vahvistaminen ja sen merkitys rakenteellisen työttömyyden kannalta | 23 |
| 1 Johdanto | 23 |
| 2 Hyvinvoinnin luominen ja hyvinvointivaltion kriisiytyminen | 23 |
| 3 Onko Suomessa liian vähän työnantajia? | 25 |
| 4 Yrittäjyyskynnykseen vaikuttavat tekijät | 28 |
| 5 Talouden instituutiot ja työttömyys: mikä on oikea määrä turvaa taloudellista epävarmuutta vastaa? | 30 |
| 5.1 Miten työmarkkinainstituutiot poikkeavat? | 30 |
| 5.2 Kolme ”menestystarinaa” | 34 |
| 6. Lopuksi | 35 |

Jouko Kajanoja

| | |
|--|-----------|
| Nykyinen kannustinpolitiikka lisää rakenteellista työttömyyttä ja haittaa taloutta? | 37 |
| 1 Valtavirran politiikka | 37 |
| 2 Egoismi vai yhteisöllisyys? | 38 |
| 3 Alaluokan synty | 39 |
| 4 Kengänkiillottajien vai korkean tuottavuuden yhteiskunta? | 41 |
| 5 Millaista työvoima- ja sosiaalipolitiikkaa? | 43 |
| 6 Edellytyksenä on työvoiman kysynnän riittävä taso | 45 |
| 7 Johtopäätös | 46 |

Marjatta Vehkaoja

| | |
|---|-----------|
| Tarvitaanko kannustamiseen suunnanmuutos? | 49 |
| 1 Kannustetaan leikkaamalla työttömyysturvaa | 49 |
| 2 Kannustetaan leikkaamalla toimeentulotukea | 50 |
| 3 Logiikan loukkuja ja muita huomioita | 52 |
| 4 Tarvitaanko kannustavuuteen suunnanmuutos? | 53 |

Thomas Bredgaard, Henning Jørgensen ja Flemming Larsen

| | |
|--|-----------|
| Tanskan työmarkkinapolitiikka: Peruspiirteet ja ajankohtaista kehittämistä..... | 55 |
| 1 Työmarkkinapoliittiset strategiat | 55 |
| 2 Työmarkkinapoliittiset näkökulmat ja toiminnot | 57 |
| 3. Työmarkkinapolitiikan historia | 58 |
| 4 1990 luvun työmarkkinapolitiikka | 60 |
| 5 Aktivointiuudistus | 62 |
| 6 Uudistuksen jälkeinen kehitys..... | 64 |
| 7 Ohjaus ja organisointi | 67 |
| 8 Työmarkkinapolitiikan tulevaisuus | 69 |
| Liite | 74 |

Ulla Salonen-Soulié

| | |
|---|-----------|
| Tanskalainen kannustavuus suomalaisin silmin | 75 |
| 1 Aktivoinnin läpimeno | 75 |
| 2 ”Useampi työhön” – toimentasuunnitelma ja poliittinen yksimielisyys uudesta työ- | |
| markkinareformista | 75 |
| 3 Tanskalaisen aktiivisen sosiaalipolitiikan kehityslinjoista | 77 |
| 4 Poliitiikan paikallisuus ja toimijoiden mobilisointi | 78 |
| 5 ”Tilavat työmarkkinat” ja työmarkkinaosapuolten sosiaalinen vastuu | 80 |
| 6 Kannustuspolitiikan tulokset Tanskassa ja Suomessa | 81 |
| 7 Toimeentuloa velvollisuuksia vastaan..... | 82 |

Esipuhe

Hyvinvointipolitiikan perustehtävä on pysynyt samana. Sen on tarjottava kaikille, sosiaalisesta asemasta riippumatta kohtuulliset edellytykset terveyden, turvallisuuden ja osaamisen vaalimiseen. Sen sijaan voidaan perustellusti sanoa, että hyvinvointipolitiikan suunta on muuttunut. 1960-luvulta lähtien sosiaalipolitiikalla tähdättiin korostuneesti kulutusmahdollisuuksien tasaamiseen. Tämä tavoite ei ole käynyt tarpeettomaksi, mutta kylläkin riittämättömäksi.

Sosiaali- ja terveysministeriön strategiassa on etusijalle nostettu työ- ja toimintakyvyn säilyttäminen ja työelämän vetovoiman lisääminen. Omasta puolestani olen määritellyt sosiaalipolitiikan tehtäväksi tarjota edellytyksiä työ- ja toimintakyvyn ylläpitämiseen, kehittämiseen ja käyttämiseen sekä huolehtia kattavasti työ- ja toimintakyvyn vajauksesta aiheutuista taloudellisista seuraamuksista. Määritelmä korostaa siis aktiivista vaihtoehtoa, toimintakykyä ja mahdollisuuksia käyttää omia toimintaedellytyksiä.

Sama aktiivinen ote näkyy hallituksen hyväksymässä ”Terveys 2015” periaatepäätöksessä. Siinä on asetettu ikäryhmittäin tavoitteet, jotka edellyttävät toteutuakseen terveyden ja toimintakyvyn nostamista keskeiseksi yhteiskuntapolitiittiseksi tavoitteeksi. Työkyvyn säilyttämisen arvostuksen korostaminen oli keskeinen osa ikäohjelmaa, joka tähtäsi ikääntyneiden työntekijöiden aseman parantamiseen. Lainsäädäntötyössä tämä näkyy siinä, että työterveyshuoltolaki ja työturvallisuuslaki on uudistettu vastaamaan muuttuneita työoloja ja työelämän vaatimuksia.

Eläkepolitiikassa tavoitteeksi on asetettu työuran pidentäminen kolmella vuodella lähimmän kymmenen vuoden aikana. Tuoreet eläkeratkaisut tähtäävät tähän. Eläkekarttuma, tulevan ajan määrittely, elinikäkerroin ja kuntoutuksen uudistaminen ovat kaikki saman ilmiön osatekijöitä.

Ei kuitenkaan riitä, että ponnistellaan työkyvyn ylläpitämiseksi ja työvoiman tarjonnan kannustimien lisäämiseksi. Tarvitaan myös työpaikkoja eli työn tarjontaa. Työmarkkinoilla on varovaisesti arvioiden yli satatuhatta henkilöä, jotka eivät työllisty tavanomaisin ehdoin. Tässäkin suhteessa on edetty tarjoamalla uusia vaihtoehtoja. Yhteisymmärrystä ei kuitenkaan ole löytynyt laajasta toimintakokonaisuudesta, vaan erilaisista osista, jotka eivät kaikin osin toimi hyvin yhteen.

Hyvinvointipolitiikan perusarvona on viime kädessä ihmisarvon kunnioittaminen sellaisenaan. Työ- ja toimintakyvyn ylläpitäminen sekä toimintapuitteiden parantaminen ja monipuolistaminen eivät ole sille kilpailevia pyrkimyksiä, vaan pikemminkin keinoja sen toteuttamiseen.

Markku Lehto
Kansliapäällikkö

Pentti Kananen

KANNUSTUKSEN ONGELMAT JA HAASTEET

Hyvinvointipolitiikassa on ristiriitoja. Siinä halutaan vaalia yhtä aikaa kahta keskenään vaikeasti yhteensopivaa periaatetta. Periaatteiden ristiriita näkyy mm. perhepolitiikassa. Toisaalta halutaan tarttua perheiden, nuorten ja lasten ongelmiin lisäämällä perheiden saamaa tukea eli korottamalla lapsilisiä, korottamalla äitiys- ja vanhempainpäivärajojen vähimmäismäärää ja/tai korottamalla lapsilisissä olevaa yksihuoltajien lisää. Näillä korotuksilla tavoitellaan köyhyysrajan alapuolella olevien lasten määrän pienentämistä ja elinolojen parantamista.

Samaan aikaan kamppaillaan rakenteellisen työttömyyden kanssa. Rakenteellisen työttömyyden voittamisessa keinot ovat kokonaan toisenlaiset. Tukien lisäämisen sijasta niitä halutaan vähentää. Rakenteellisen työttömyyden alentamiseksi on kiristetty ansiosidonnaisen työttömyysturvan ehtoja. Toimiviksi keinoiksi rakenteellisen työttömyyden alentamiseksi luetaan edelleen päivärahaetuuksien pienentäminen ja päivärahan tason aleneva porrastaminen ja keston lyhentäminen (Ilmakunnas, Koskela, 2002, 15).

Sama periaatteiden yhteensopimattomuus voidaan huomata myös tavoitteissa lisätä terveydenhoidon menoja ja parantaa vanhusten palveluja, jotta voitaisiin ylläpitää korkeaa hyvinvointipalvelujen tasoa, ja tavoitteissa pienentää verotusta, jotta voitaisiin alentaa rakenteellisen työttömyyden tasoa (ma, 19).

Sitä että nämä periaatteet ovat ristiriidassa, on vaikea hyväksyä. Eräs kaikkein suosituimpia keinoja ratkaista ristiriita on sijoittaa tukien lisääminen ja niiden vähentäminen eri aikatauluun. Ensimmäin vähennetään etuuksia ja sitten talous alkaa toimia ja on taas lisää jaettavaa. Tämän jälkeen työttömänä olleet ja lapsiperheet tulevat toimeen ansiotuloilla ja kaikilla on asiat paremmin.

Mutta keskustelua ei ole yleensä siitä, kuinka pitkistä ajoista tässä aikataulussa on kyse. Yhdysvalloissa, jota pidetään rakenteellisen työttömyyden voittamisen mallimaana, medianitulo ei kasvanut vuodesta 1975 vuoteen 1995 lainkaan (Consumer Income, 1996, 60-189). Tämä tarkoittaa, että tuona aikana kaikki taloudellisen kasvun hedelmät menivät paremmin ansaitsevalle väestön puolikkaalle. Tällaiseen aikatauluun ei maassamme haluta turvautua. Niinpä aikataulu halutaan uskoa lyhyeksi ja lopulta uskoa, että sekä etuuksien supistuksia ja että niiden lisäyksiä voidaan toteuttaa yhtä aikaa. Kuitenkin sekä vähennettäessä työttömyysturvaetuuksia työttömyyden rakenteellisten ongelmien voittamiseksi että lisättäessä etuuksia lapsiperheiden toimeentulovaikeuksien vuoksi, käsitellään samaa valuuttaa. Jos samoilta perheiltä ensi vähennetään sosiaalisia tulonsiirtoja ja sitten lisätään niitä, niin nämä toimenpiteet kumoavat toisensa katsottiinpa niitä rakenteellisen työttömyyden voittamisen tai köyhyyden voittamisen näkökulmasta.

Ehkäisevässä sosiaalipolitiikassa tärkeää on löytää sosiaalisten ongelmien syyt. Nyt näyttää siltä, että esillä oleva ristiriita pitää sisällään sosiaalisten ongelmien syitä. Enää ei riitä että paljastetaan yhteiskunnallisia ongelmia, koska tulonsiirtojen lisäämisen katsotaan lisäävän

ongelmia työmarkkinoilla ja heikentävän talouden suorituskykyä. Sosiaalisten ongelmien syiden poistaminen edellyttää siksi nykyisessä globaalitaloudessa samanaikaisesti työmarkkinaongelmien ratkaisemista.

Esillä olevaa ristiriitaa voidaan pitää kannustuksen periaatteen aiheuttamana ristiriitana. Rakenteellisen työttömyyden voittaminen katsotaan edellyttävän kannustuksen lisäämistä työmarkkinoille hakeutumiseen. Sosiaaliturvaetuudet vähentävät kannusteita ja turvattuuden oletetaan lisäävän ihmisten omia ponnisteluja ja siten kannustavan työnhakemises- sa. Voidaan olettaa, että tämä ristiriita on kaikkein vaikein pohjoismaisen mallin hyvinvointivaltiossa, joissa ihmisten ja perheiden markkinariippuvuutta on purettu kaikkein pisimmälle (Esping-Andersen, 1990). Ja pohjoismaistakin kaikkein vaikein tämä ristiriita on maassa, jossa on kaikkein korkein työttömyys eli juuri Suomessa.

Tämä ristiriita oli teemana syyskuussa 2002 järjestetyssä seminaarissa, jonka otsikkona oli kannustavan sosiaaliturvan politiikka. Tämän julkaisun artikkelit ovat tuotoksia tästä seminaarista.

Seminaarissa keskeinen kysymys oli: voiko myös sosiaalinen turvallisuus kannustaa? Yksi Pekka Kuusen 60-luvun sosiaalipolitiikka teoksen keskeisimpiä teemoja oli, että luomalla turvatut olot väestölle ja poistamalla köyhyyttä väestön toimintakyky paranee. Köyhyys yhdistyy Pekka Kuusella saamattomuuteen eikä aktiivisuuteen kuten nykyisin talousteoriat olettavat. *”Näin tulontasointu on olennainen osa sitä yhteiskuntataloudellisten tapahtumien kiertokulkua, jonka tuloksena on kasaantuva taloudellinen kasvu.”* (Kuusi, 1968, 49)

Jos edelleen politiikassa seurattaisiin Kuusen ohjelmaa, vastaus seminaarin kysymykseen olisi itsestään selvä: turvallisuus kannustaa. Mutta nyt tämä vastaus ei enää lainkaan kelpaa. Jotta voitaisiin ymmärtää lähemmin seminaarin kysymyksen asettelua, on syytä selvittää sitä, miksi Kuusen vastaus ei enää kelpaa.

1 Taloustieteen suunnanmuutos

On ilmeistä, että hyvinvointipolitiikan tutkimuksessa ei ole riittävästi kiinnitetty huomioita siihen, että hyvinvointivaltiota rakennettaessa keynesiläisellä taloustieteen suunnalla oli hallitseva asema taloustieteessä. Keynesiläinen teoria suhtautui myönteisesti valtioon. Käsitettiin, että valtio oli välttämätön tasapainoisen talouden ylläpitämisessä. (Heilbroner, Milberg, 1995) Voidaan ymmärtää, että perhetukien lisääminen ajoitettuna sopivasti talouden tarpeiden kanssa sai taloustieteen suunnalta hyväksyviä pään nyökkäyksiä niin kauan kuin seurattiin keynesiläisiä teoreettisia malleja. Taloustieteen ja sosiaalipolitiikan periaatteet olivat noina aikoina yhteen sovitettavissa.

Keynesiläinen taloustieteen suunta menetti asemiaan 1970- ja 1980-luvuilla. Mitä ilmeisemmin keskeisimmäksi syyksi asemien menetykselle koitui ilmiö, joka tunnetaan stagflaationa. Stagflaatio merkitsee työttömyyden ja hintojen nousua yhtä aikaa (Scharpf, 2000, 29). Sellainen ei pitänyt olla mahdollista keynesiläisen talousteorian mukaan. Taloustieteilijät vähitellen kääntyivät kannattamaan muunlaisia teorioita ja varsinkin hallitsevaksi uusien

teoreettisten mallien rakentelussa tuli taloustieteen Nobelin palkinnolla palkitun Milton Friedmanin teoria luonnollisesta työttömyysasteesta (Snower, 1997). Voitaneen väittää, että monet sen jälkeen tulleet taloustieteen teoreettiset mallit tukeutuivat juuri tähän teoreettiseen ajatteluun.

Friedmanin mukaan työttömyysasteeseen ei voida valtion kysynnän ohjauksella tai keskuspankin toimenpiteillä vaikuttaa kuin lyhytaikaisesti. Pitkällä tähtäimellä työttömyysaste hakeutuu luonnollisille tasolleen, joka määräytyy työ- ja hyödykemarkkinoiden rakenteesta. (Phelps, 1995, 15) Kun taloustieteilijät antavat poliitikoille suosituksia laskea esimerkiksi työttömyysturvan tasoa, he nojaavat ohjeensa juuri tällaisiin teoreettiseen malleihin. Taloustieteessä tehdään myös empiirisiä tutkimuksia. Kuitenkin sosiaalipolitiikan näkökulmasta on hyvä huomata, että politiikkasuositukset eivät varsinaisesti saa varmuuttaan näistä empiiristä tutkimuksista, sillä osa empiiristä tutkimuksista vahvistaa teoreettisia malleja, osa on taas niiden kanssa ristiriidassa. Kansantaloustiede on metodeiltaan lähempänä luonnontieteitä kuin mikään muu yhteiskuntatiede. Yhtä hyvin kuin luonnontieteistä on tunnistettavissa vallalla oleva ns. normaalitiede, niin on myös tunnistettavissa, pienin varauksin, kansantaloustieteestä. Voidaan väittää, että juuri siitä syystä taloustieteellä on vahva asema politiikkasuositusten antajana. Huolimatta ristiriitaisista tutkimustuloksista ja huolimatta monista taloustieteen sisällä käydyistä erimielisistä keskusteluista, se politiikkasuositusten alueelle esiintyy varsin yhtenäisenä ja siitä syystä myös varsin vakuuttavana.

2 Taloustieteen suositukset ja suositusten ongelmat

Artikkelissaan ”Yrittäjyyden vahvistaminen ja sen merkitys rakenteellisen työttömyyden kannalta” Vesa Kanniainen vastaa taloustieteen näkökulmasta kysymykseen: voiko turvallisuus kannustaa? Kanniaisen mukaan työntekijän turvaverkko ei kannusta yrittämään. Yrittäjän turvaverkko taas kannustaisi yrittäjyyteen mutta ”yrittäjyysriskiä ei voi eikä tulekaan sosialisoida, koska se kaataisi koko järjestelmän”. Yrittäjyyttä ei voida rakentaa taloustieteen näkökulmasta turvallisuuden varaan - mutta ei myöskään työntekijän asemaa. Kanniaisen mukaan työsuhteturva lisää irtisanomiskustannuksia ja siten vaikeuttaa työpaikkojen syntymistä. Työttömyyskorvausten kesto lisää työttömyyden kestoja. Toisaalta korkea työttömyyskorvauksen taso mahdollistaa työehtosopimusneuvotteluissa korkeat palkkavaatimukset ja siten nostaa palkkoja ja heikentää työllisyyttä. Kannustin loukut ovat todellisuutta etenkin pienituloisten kohdalla. Niitä voidaan purkaa esimerkiksi alentamalla perusturvaetuuksia. Kanniainen viittaa myös siihen, että empiiriset tulokset osoittavat työn kokonaisveroasteen vähentävän työllisyyttä ja lisäävän työttömyyttä. (Näistä havainnoista ja johtopäätöksistä hallitus on maassamme ottanut vaarin ja yrittänyt alentaa tuloveroastetta.) Kanniaisen mukaan kyse ei ole vain tuloveroasteesta vaan kaikista veroista ja niiden alentamisesta. Ja niinpä johtopäätös on, että valtion menoja tulee vähentää, jotta työllisyyttä voidaan nostaa ja työttömyyttä vähentää.

Kanniainen tyrää siis täysin mahdollisuuden, että rakenteellista työttömyyttä voidaan voittaa ja luoda edellytyksiä talouden kasvulle lisäämällä turvallisuutta väestön keskuuteen. Ainoastaan turvattomuus luo talouteen ja työmarkkinoille tarvittavaa dynamiikkaa ja var-

mistää, että ihmiset kilpailevat asemastaan ja toimeentulosta koko kansantalouden yhteiseksi hyväksi.

Jouko Kajanoja esittää artikkelissa ”Nykyinen kannustinpolitiikka lisää rakenteellista työttömyyttä ja haittaa taloutta?” kysymysmerkillä varustetun vastaväitteen Kanniaisen teeseille. Kajanoja suuntaa kritiikkinsä kahtaalle. Hän väittää, että taloustieteen tarjoamat lääkkeet eivät ratkaise rakenteellisen työttömyyden ongelmaa. Huolimatta siitä, että vaikutukset ovat sen suuntaiset kuin Kanniainen on edellä esittänyt, vaikutukset ovat Kajanojan mukana siinä määrin vähäiset, että niiden avulla työttömyyttä ei voi torjua. Toiseksi, taloustieteen vakiolääkkeet ovat luomassa syrjäytyneiden alaluokkaa ja sillä tavoin saattavat olla itse asiassa lisäämässä rakenteellista työttömyyttä.

Kajanoja korostaa, että pyrkimys edistää työllistymistä heikentämällä työttömyysturvaa ja luomalla alhaisten kustannusten työpaikkoja, voi johtaa yhtä hyvin kuin kannustin vaikutuksiin työpaikkaa haettaessa myös koko työpaikan hakemisen rituaalisointiin ja vetäytymiseen omaan alakulttuuriin. Työttömän, työvoimaviranomaisten ja sosiaaliviranomaisten kanssakäymisestä tulee peliä, jossa kieli ja käyttäytyminen irtaantuvat todellisuudesta. Kaikkein haitallisimpana seurauksena menestyksellisen talouden kannalta tuloeroja kasvattavan ja sosiaaliturvaa heikentävän politiikan seurauksista Kajanoja pitää rapautuvaa sosiaalista pääomaa. ”Se lamauttaa koko yhteiskuntaa eikä vain syrjäytyvää väestönosaa.”

Kajanoja hahmottelee talous- ja työvoimapolitiikalle vaihtoehtostrategiaa. Hän pohjaa strategian toisaalta koulutukseen toisaalta kysyntää ylläpitävään talouspolitiikkaan. Sosiaaliturvaetuuksien leikkaukset ja tavoitteet alentaa minimipalkkoja tai heikentää työsuhteturvaa tähtäävät ennen kaikkea työllistymisedellytysten luomiseen matalapalkkaisille palvelualoille. Tätä suuntaa Kajanoja ei pidä oikeana. Panostaminen koulutukseen ja julkisesti tuettuun ammatilliseen harjoitteluun vähentää tarvetta pienituloisiin palvelualan työpaikkoihin. Toisaalta talouspolitiikan suuntaaminen työvoimakysynnän voimakkaiden heilahtelujen hillintään, voi vähentää ratkaisevasti työttömyyden lisääntymistä ja rakenteellista työttömyyttä.

Marjatta Vehkaoja arvioi artikkelissa ”Tarvitaanko kannustukseen suunnanmuutos?” maamme kannustuspolitiikan muotoutumista politiikan näköalapaikalta. Vehkaoja on toiminut Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaltiokunnan puheenjohtajana. Vehkaojan mukaan ”jälkikäteen ajateltuna voidaan ihmetellä, että kannustavuusteema sai niin suuren vallan”. Hän ihmettelee myös sitä, miten laman aikana puhe sosiaaliturvan väärinkäytöksistä yleistyi. Hänen mukaansa väärinkäyttäjien etsinnässä syyllistettiin jopa joihinkin ylilyönteihin. Kansaneläkelaitos patistettiin tekemään sosiaaliturvan väärinkäyttäjistä erillisselvitys, jonka tulokset jäivät kuitenkin laihoiksi. Sosiaaliturvan väärinkäyttöä koskeneissa puheissa oli etuuksien takaisinperintä sekoitettu väärinkäytöksiin. Kuitenkin todellisuudessa toimeentulotukea oli maksettu, koska syyperustaista turvaa koskeva päätös oli viipynyt. Mutta huolimatta siitä, että mitään laajaa sosiaaliturvan väärinkäyttöä ei ollut voitu osoittaa, toimeentulotuen saajien pankkisalaisuus avattiin.

Vehkaojan mukaan työttömyysturvan muuttumiseen yhä enemmän työmarkkinatueksi sisältyy eettis-moraalisia ongelmia. Vakuutusperustaisessa työttömyysturvassa turva on yksilökohtainen, mutta työmarkkinatuessa ja toimeentulotuessa yhden yksilön sosiaaliturva

laukaisee koko kotitalouteen ulottuvan tarveharkinnan. Hän korostaa, että samalla tämä merkitsee sitä että työtön menettää myös oikeutensa tulla nähdyksi yksilönä. Ansiosidonnaisella turvalla oleva on vapaampi kansalainen kuin perusturvalla oleva.

Vehkaoja vastaa artikkelinsa otsikon kysymykseen: kyllä. Hänen mukaansa tarvitaan kannustavuuteen suunnanmuutos. Hän uskoo kepin asemasta enemmän porkkanaan. Tarvitaan suunnan muutos ensin puhetapaan ja sitten toimintaan. On keskusteltava esimerkiksi siitä, mihin kansalaisen riippuvuus sosiaaliturvasta oikeuttaa viranomaista ja missä on raja. Vehkaoja näkee kannustuksen ongelmana sen, että työtön voi siihen tarttua loppuiäkseen. Hän painottaa, että ohjelmilla ei saa synnyttää uutta alaluokkaa. ”Silloin kun näköpiirissä ei ole, että henkilö työllistyy avoimille työmarkkinoille on ihmisarvon kannalta tärkeää, että on oikeus osallistua muuhun yhdessä tekemiseen ja kokea sitä kautta olevansa arvokas.”

Bredgaard, Jörgensen ja Larsen tarkastelevat artikkelissaan ”Tanskan työmarkkinapolitiikka: peruspiirteet ja ajankohtaiset kehittämistavoitteet” hyvinvointikysymystä työmarkkinapolitiikan näkökulmasta. Kirjoittajien mukaan on kaksi tapaa tarkastella työmarkkinoita. Toisaalta työmarkkinoita voidaan verrata tavaramarkkinoihin, joilla kysyntä ja tarjonta määräävät hinnan. Toisen työmarkkinoiden tarkastelun lähtökohtana on, ettei ihmistä voida tarkastella kuin tavaraa ja että palkanmuodostus ei ole työmarkkinoiden ainut ongelma. Työttömyys ja syrjäytyminen kuuluvat työmarkkinoiden ongelmien normaaliin kuvaan. Tästä näkökulmasta työttömyys on pohjimmiltaan yhteiskunnallinen ongelma, jolle yhteiskunta on vastuullinen tekemään myös jotain.

Tanska tunnetaan maana, joka onnistui 1990-luvun loppupuolella 12 %:iin nousseen työttömyyden painamaan 5 %:iin ja nostamaan työllisyysasteen liki 75 %:iin. Bredgaardin, Jörgensenin ja Larsenin artikkelissa valaistaan tämän ”työihmeen” taustoja ja politiikan käännettä, jonka ansioiksi työttömyyden aleneminen voidaan lukea.

Tanskassa luotiin 1960- ja 1970-luvuilla etuuksiltaan runsas työttömyysturvajärjestelmä. Kuitenkin, kirjoittajat korostavat, työttömyysturvajärjestelmän rahoitus järjestettiin maksettavaksi valtion verorahoista – ei siis työnantajien tai työntekijöiden sosiaaliturvamaksuista. Tästä on ollut seurauksena, että työpaikkojen kustannukset työhön otettaessa tai työstä erotettaessa ovat olleet hyvin alhaiset. Toisaalta työntekijän työsuhdeturva on Tanskassa jäänyt varsin heikoksi. Niinpä kirjoittajat kutsuvat tanskalaisia työmarkkinajärjestelyjä hyvän hyvinvoinnin ja matalan työsuhdeturvan sekoitukseksi. Tätä on pidetty olennaisena selityksenä tanskalaisten työmarkkinoiden korkeaan joustavuuteen ja liikkuvuuteen.

Tanskan hyvät saavutukset työttömyyden alentamisessa luetaan usein 1990-luvun alusta käynnistyneen aktiivisen työmarkkinapolitiikan uudistuksen tiliin. Uudistuksia edelsi kirjoittajien mukaan Tanskassa 1980-luvun lopussa ja 1990-luvun alkuvuosina vilkas keskustelu rakennetyöttömyydestä. Keskustelussa oli esillä uusliberalistisia malleja laskea työttömyysturvan tasoa, koska korkean työttömyysturvan oletettiin vaikuttavan negatiivisesti työmarkkinoihin. Keskustelussa sivuttiin myös kansalaispalkkavaihtoehtoja, joiden tavoitteena oli luoda edellytykset työmarkkinoilta vetäytymiselle julkisen tuen turvin.

Kuitenkin suunnanmuutos lähti aivan toiselta suunnalta. Tanskassa kunnat ovat huolehtineet niiden työttömien työttömyysturvasta, jotka eivät ole kuuluneet työttömyysvakuutuk-

sen piiriin. Kunnat olivat vuoden 1990 tienoilla alkaneet perustaa paikallisia hankkeita, joissa työttömät olivat olleet oikeutettuja tekemään työtä. Tästä alusta vähitellen kehittyi Tanskassa aluksi vain nuoria myöhemmin kaikkia työttömiä koskeva periaate ”yde för nyde” eli tee jotain saadaksesi jotain. Tästä muotoutuu Tanskaan aktivoinnin periaate. Tanskan aktivoinnin periaate tarkoittaa työttömyysturvan muuttamista aktivoinniksi ja samalla turvan nimen muuttamista työllistämisturvaksi. Tätä periaatetta päätettiin kokeilla vuonna 1993 yhdellä alueella eli Ribessä. Mutta juuri noihin aikoihin työttömyys saavutti Tanskassa uuden ennätyksen ja hallitus päättää vuonna 1994 toteuttaa aktiivisen työvoimapolitiikan uudistus koko maassa; itse asiassa ennen kuin kokeilu oli edes kunnolla käynnistynyt.

Tässä koko työmarkkinoita koskevassa uudistuksessa tehtiin ero lyhyen ja pitkäaikaisen työttömyyden välille. Tämä ero sementtoitiin myöhemmin jakamalla työttömät päiväraha-kaudella ja aktiivikaudella oleviin. Vähemmän kuin vuoden työttömänä olleet ovat päiväraha-kaudella, jolloin ei ole oikeutta eikä velvollisuutta aktivointiin. Oikeus ja velvollisuus aktivointiin on 1 - 4 vuotta yhtäjaksoisesti työttömänä olleilla, joiden pitää olla aktivoinnissa 75 % aktiivijastaan. Oikeuteen on luettava muun ohella työttömyysturva, joka on neljän vuoden ajan 90 % palkasta.

Kirjoittajat toteavat, että Tanska on aktiivisen työvoimapolitiikan uudistajana edelläkävijä maa, mutta ajankohtaisten ongelmien ratkaisemisessa Tanskassa ei edelleenkään ole yksimielisyyttä siitä, mitä tietä tulee kulkea. Uusliberalistiset ideat kamppailevat sosiaalisen ja hyvinvointia turvaavan jakopolitiikan kanssa.

Ulla Salonen-Soulié tarkastelee Tanskan aktivointipolitiikan syntyä, kehittymistä ja muuntumista artikkelissa ”Tanskalainen kannustavuus suomalaisin silmin”. Kuten Bredgaardin, Jörgensenin ja Larsenin artikkelista käy ilmi aktivointi sai alkunsa Tanskassa sosiaalitoimen alueelta. Salonen-Soulié’n mukaan aktivointi syntyi vuosina 1989-1990 toteutetusta det sociala Udviklingsprogram (SUM)-ohjelmasta, jossa erillään olleet työttömien ja vammaisten kuntoutus yhdistettiin aktivoinniksi. Samalla 90-luvun sosiaalipolitiikasta tuli yhä enemmän työmarkkinasuuntautunutta aktivointipolitiikkaa. Salonen-Soulié’n mukaan SUM-ohjelman merkitys oli siinä, että se pystyi mobilisoimaan paikallista toimintaa. Tavoitteena oli vahvistaa paikallista aloitteellisuutta ja edistää ennalta ehkäisevää toimintaa. Samalla ohjelma tulkittiin pohjoismaisen hyvinvointimallin kehittämiseksi. Koko 1980-luvun ajan oli kyseenalaistettu hyvinvointiyhteiskunnan ylläpitokustannukset, ammattilaisten holhoava ja passivoiva tapa laatia ja toteuttaa toimenpiteitä.

On ilmeistä, että Tanskan vuoden 1994 aktiivisen työvoimapolitiikan uudistuksissa SUM-ohjelman periaatteita painottaa paikallisia aloitteita ja arvostaa työttömien omaa aktiivisuutta ei täysin onnistuttu toteuttamaan. Salonen-Soulié’n mukaan tavoitteet aktivoinnissa sekoittuivat ja olivat epämääräisiä. Aktivointilain mukaan itsensä elättäminen, ammatillinen ja henkilökohtainen kehitys, elämänlaadun varmistaminen ja hyödyllinen työtoiminta ovat aktivoinnin tavoitteita. Kirjoittajan mukaan aktivointilaissa henkilökohtainen ja ammatillinen kehittyminen sekä hyödyllinen toiminta sekoittuivat itsensä elättämisen tavoitteen kanssa.

Kuitenkin kirjoittajan mukaan Tanskan aktivointilain voi tulkita tavoitelleen työttömyyden uudelleen määrittelyä. Työttömäksi jouduttua ei tule vain ”olla työmarkkinoiden käytettä-

vissä” ja jäädä odottamaan entisen kaltaista sijoittumista työmarkkinoille, vaan pyrkiä rakentamaan aktiivisesti uutta työuraa – koulutuksen, työharjoittelun, omaehtoisten ja muiden projektien kautta.

Seminaarin jälkeen 7.10.2002 Tanskan nykyinen porvarillinen hallitus julkisti toimintasuunnitelman ”Useampi työssä”. Toimintasuunnitelman mukaan: *”Aktivointitehtailu on lopetettava – työttömiä ei pidä aktivoida vain aktivoinnin vuoksi – aktivoinnin on johdettava suoraan oikeaan työhön.”* Samalla hallitus julistaa: on aina oltava kannattavaa mennä töihin ja pyrkii monin tavoin lisäämään kannustavuutta hakeutua matalapalkkaisiin työpaikkoihin. Salonen-Soulié toteaa, että tältä osin aktivointia suunnataan Tanskassa hieman samoin kuin sitä on jo Suomessa aiemmin tehty.

Mutta tämä ei merkitse sitä, että Tanskassa työmarkkinat olisi alettu käsittää pelkästään tavaramarkkinoiden kaltaisiksi. Salonen-Souliéen mukaan Tanskassa 2000-luvulle siirryttäessä politiikan uudistustyö on nojannut yhä enemmän käsitteeseen ”tilavat työmarkkinat”. Tilavilla työmarkkinoilla pitää olla tilaa kaikille, myös niille joiden työkyky on alentunut. Tilavuuden edistämiseksi on otettu käyttöön sekä taloudellisia kannustimia että perustettu uusia instituutioita. Tilavia työmarkkinoita muotoillaan kuten aktivointiohjelmia aikaisemmin paikallisissa toimikunnissa, joihin osallistuu viranomaisten lisäksi työmarkkinajärjestöjen, vammaisjärjestöjen ja lääketieteen edustus.

3 Voidaanko hyvinvointipolitiikan ristiriitaa purkaa

Jos hyvinvointipolitiikan ristiriitaa tarkastelee tämän julkaisun artikkeleiden valossa, niin näyttää siltä että ristiriita on syntynyt taloustieteen politiikka suositusten ja ihmisten turvallisuustarpeiden välille. Korkea työttömyys on lisännyt turvattomuutta yhteiskunnassa. Olemme rakentaneet hyvinvointivaltion, jossa toimeentulon turvaaminen ja hoiva ovat siirtyneet vähitellen perheiltä ja yksityisiltä ihmisiltä valtion vastuulle. Siitä että toimeentulomme on turvattu ja että saamme aika helposti työtä, jolla voimme itsemme elättää, on tullut osa ihmisten arkea ja elämänsuunnitelmaa. Nyt kuitenkin taloustieteen politiikkasuositusten mukaan kun turvattomuus yhteiskunnassa lisääntyy sitä pitää poistaa lisäämällä turvattomuutta. Näiden suositusten kaikkia merkityksiä ei ole helppo ottaa vastaan.

Nyt alkaa vähitellen käydä ilmeiseksi, että sosiaalista turvallisuutta ei voida enää palauttaa ennalleen jos korkea työttömyyttä ei saada alemmaksi. Korkea sosiaalisen turvallisuuden taso näyttää edellyttävän korkeaa työllisyyttä ja sitä että työmarkkinat ovat lähellä tasapainoa monestakin syystä. Hyvinvointi yhteiskunta on nojannut täystyöllisyyteen eikä tämä ehto juuri näytä muuksi muuttuneen.

Tällä hetkellä vallitsee kuitenkin suuri erimielisyys siitä, mitkä syyt ovat vaikuttaneet uuteen hyvinvointipoliittisen tilanteeseen. Mikä yhteiskunnassa on muuttunut vai onko mikään?

Kuten tämän artikkelin alussa viitataan selvintä lienee, että taloustieteessä on tapahtunut muutos. Taloustieteessä ei ole enää vallalla keynesiläinen kysynnän ongelmia tarkasteleva

oppisuunta vaan oppisuunnat, jotka tarkastelevat taloutta tarjonnan ongelmista käsin. Mutta onko tämä taloustieteen teoreettisten mallien rakentelussa tapahtunut muutos tulkittava taloudessa tapahtuneeksi muutokseksi vai onko se ainoastaan talouden ilmiöiden tulkinnassa tapahtunut muutos, jää epäselväksi. Taloustieteilijät todennäköisesti äänestävät edellisen vaihtoehdon puolesta. Mutta riippumat siitä, miten taloustieteessä tapahtunut muutos tulkitaan, itse tulkinnan muutos on jo yhteiskunnallinen muutos. Siis vaikka mitään muuta ei voida hyväksyä yhteiskunnalliseksi muutokseksi niin varmaa on, että taloustieteen selityksissä on tapahtunut muutos. Ja juuri tämä muutos on johtanut hyvinvointipolitiikan sekavaan tilanteeseen.

Hyvinvointipolitiikan tutkijoiden ei ole kuitenkaan helppoa hyväksyä yhteiskunnalliseksi muutokseksi taloustieteen teoreettisissa perusteissa tapahtunutta muutosta. Muutosta haetaan mieluummin reaali maailmasta. Suosituin muutosta kuvaava käsite lienee globalistuminen. Globalistumisella voidaan tarkoittaa monenlaisia asioita, mutta selkeintä lienee käsittää globalistuminen suljettujen kansantalouksien avautumiseksi maailmantaloudeksi. Keskeisintä tässä avautumisessa oli se, että pääomien liikuttelu rajojen yli vapautui. (Scharpf, Schmidt, 2002) Voidaan havaita, että hyvinvointivaltiot rakentuivat kansantalouksien varaan. Yhtä hyvin kun valtio oli siirtänyt toimeentulon turvaamisen ja hoivan tehtävät itselleen, se oli pitänyt huolta siitä, että talous palveli kansakunnan etua. Esimerkiksi oli normaalia, että yritysten investoinnit ulkomaille tarvitsivat keskuspankin luvan. Hyvinvointivaltiota ja kansantaloudesta syntyi kokonaisuus, joka palveli koko kansakunnan parasta. Voidaan osoittaa, että 1980-luvulla tämä hyvinvointivaltion ja talouden liitto hajosi. Juuri tämä hajoaminen tarjoaa erinomaisen selityksen sille, että hyvinvointivaltio on joutunut vaikeuksiin.

Tässä selityksessä on kuitenkin kaksi pahaa pulmaa. Toinen pulma on se, että globalistumisella ei ole juuri ollut vaikutuksia taloustieteen teoreettisissa perusteissa tapahtuneisiin muutoksiin. Taloustieteen teoreettisten perusteiden muutokset voidaan ajoittaa vuoteen 1968 ja Yhdysvaltoihin. Silloin ei vielä puhuttu mitään globalistumisesta. Toinen pulma on se, että jos globalistuminen on syy, niin tästä syystä käsin ei voida johtaa mitään, minä avulla hyvinvointivaltio saataisiin jälleen palvelemaan ihmisten turvallisuuden tarpeita. Itse asiassa kaikkein vakuuttavin perustelu sille, että globalistumisen muutoksesta käsin ei voida johtaa hyvinvointivaltion uudistuspolitiikkaan juuri mitään on tullut siitä että sitä on yritetty. Edellä viitatussa Fritz W. Scharpf ja Vivien A. Schmidt toimittamassa laajassa kaksiosaisessa teoksessa on tällainen yritys. Voidaan väittää, että teoksessa on onnistuttu tulkitsemaan taloustieteen teoreettisista malleista käsin annetut politiikkasuositukset talouden globalistumisesta aiheutuneina välttämättömyyksiä. (kts. Scharpf, Schmidt, 2002, vol I, 310-335) Se mikä on aiemmin tapahtunut ideoiden ja teorioiden alueella, on siirretty teoksessa reaali maailmaan.

Kirjoittajat viittaavat joidenkin maiden menestykseen varjella hyvinvointivaltiota. Scharpf ja Schmidtin mukaan Australia, Tanska ja Hollanti olivat olleet suurissa vaikeuksissa, jotka olivat vain pahentuneet 1970-luvun politiikan epäonnistumisesta, ennen kuin ne löysivät uuden politiikan vastata ongelmiin. Kirjoittajat korostavat lisäksi, että näissä maissa menestystä ei oltu saatu aikaan ensisijaisesti hyvinvointivaltion supistuksilla puhumattaakaan siitä, että hyvinvointivaltio olisi kokonaan yritetty riisua vaatteistaan (ma. 335). Mutta huolimatta laajasta analyysistä hyvinvointivaltion ongelmien syistä, lukijalle jää epäsel-

väksi se, mikä politiikan muutos johti kirjoittajien mielestä lopulta menestykseen näissä maissa ja miten tuota menestykseen johtavaa politiikkaa tulisi etsiä.

Taloustieteen politiikkasuositusten syiden etsiminen globaalistumisesta johtaa helposti siihen yhteiskunnalliseen käsitykseen, että globaalistuneessa maailmassa ei voida rakentaa sosiaalista turvallisuutta ainakaan siinä määrin, mihin ollaan totuttu. On suuri mahdollisuus, että tämä käsitys yhteiskunnasta lopulta johtaa pohjoismaisen hyvinvointivaltion mallin hylkäämiseen ja ohjaa politiikan omaksumaan anglosaksisista maista peräisin olevaa hyvinvointivaltion mallia. Mahdollisuus on, että turva ja yhteisyys korvautuu kilpailulla siitä huolimatta vaikka sillä ei yhteiskunnassa tunnu olevan mitään suosiota.

Hyvinvointipolitiikan ristiriita osoittaa, että hyvinvoinnin ylläpitäminen on suurten haasteiden edessä. Tällä hetkellä politiikalla on suosituksia siitä, miten politiikkaa tulee muuttaa liki yksinomaan taloustieteen suunnalta. Sosiaalipolitiikan tutkijat ovat joko vaienneet tai jääneet suosittelemaan entisen palauttamista. Tanskan esimerkkiä politiikan muutoksesta ei vielä ole käytetty riittävästi hyväksi. On ilmeistä, että hyvinvointipolitiikkaa ei voi muuttaa ellei jotakin siitä mihin on totuttu olla valmiita uhraamaan uudistusten edessä. Tanskassa on yritetty muuttaa työttömyys kokonaan muuksi mihin ollaan totuttu. Tällainen muutos on ollut varsin perusteellinen ja voidaan olettaa, että sellaista ei olisi voitu toteuttaa ellei muutoksen suunnista olisi käyty laajaa keskustelua. Näyttää siis siltä että politiikka tarvitsee suosituksia paitsi taloustieteen suunnalta myös yhteiskuntatieteiden suunnalta. Jos taloustieteen suositukset tähtäävät työttömyyden nujertamiseen, tarvitaan suosituksia jotka tähtäävät uusissa oloissa turvallisuuden rakentamiseen.

Lähteet:

Consumer Income, Series 1996, U.S. Department of Commerce April 1996.

Esping-Andersen, Gösta, (1990), *The Three worlds of welfare capitalism*, Cambridge, Polity.

Heilbroner Robert, Milberg William (1995), *The Crisis of Vision in Modern Economic Thought*, Cambridge University Press.

Ilmakunnas Seija and Koskela Erkki (2002), *Employment and labour market institutions: experiences from Europe*, teoksessa *Towards Higher Employment: the Role of Labour Market Institutions*, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, Helsinki.

Kuusi Pekka (1968), *60-luvun sosiaalipolitiikka*, WSOY Porvoo-Helsinki.

Phelps Edmund (1995), *The origin and further development of the natural rate of unemployment*, teoksessa *The Natural rate of unemployment, Reflections on 25 years of the hypothesis*, Cambridge university Press.

Rakenteellinen työttömyys, Tutkimusinventaari ja johtopäätökset, toim. Heikki Räisänen, VATT-tutkimuksia 92, Valtiontaloudellinen tutkimuskeskus, Helsinki 2002.

Scharpf Fritz W.(2002), *Economic Change, Vulnerabilities, and Institutional Capabilities*, teoksessa *Welfare and work in the open economy, From Vulnerability to Competitiveness*, ed. by Fritz W. Scharpf and Vivien A. Schmidt, Oxford University Press.

Scharpf Fritz W. , Schmidt Vivien A. (2002), *Conclusions*, teoksessa *Welfare and work in the open economy, From Vulnerability to Competitiveness*, ed. by Fritz W. Scharpf and Vivien A. Schmidt, Oxford University Press.

Snower Dennis J (1997) *Evaluating unemployment policies: what do the underlying theories tell us?* teoksessa *Unemployment policy: government options for the labour market*, ed. by Dennis J. Snower and Guillermo de la Dehesa, Cambridge University Press.

Vesa Kanninen

YRITTÄJYYDEN VAHVISTAMINEN JA SEN MERKITYS RAKENTEELLISEN TYÖTTÖMYYDEN KANNALTA

1 Johdanto

Tämän seminaarin kutsukirjeessä¹ on osuvasti kiteytetty eräät keskeiset työllisyys- ja hyvinvointipoliittiset näkökulmat ja ongelmat.

Omassa esityksessäni kysyn

- miten hyvinvointi luodaan?
- miten taloudellista epävarmuutta vastaan rakennettavien turvaverkkojen problematiikka tulisi jäsentää?

2 Hyvinvoinnin luominen ja hyvinvointivaltion kriisiytyminen

Vastaan heti ensimmäiseen kysymykseen: hyvinvointi luodaan julkisen sektorin ja yksityisen yrittäjyyden yhteistyöllä. Henkilökohtainen ja sosiaalinen turvallisuus, oikeus tuntea elävänsä järjestäytyneessä yhteiskunnassa, jonka normistolla on laaja kansalaisten hyväksyntä sekä mahdollisuus tukeutua arjessa toimivaan infrastruktuuriin ovat kansalaisten perusoikeuksia. Kyse on julkishyödykkeistä tämän termin täydessä merkityksessä. Niiden lisäksi oikeudenmukaisiksi koetut hyvinvointipalvelut ovat hyvinvointivaltion perusta, keskeinen osa kansalaisia yhteen liittävää sosiaalista sopimusta.

Yhdessä luotu sosiaalinen pääoma toimii ikään kuin tuotannontekijänä jokaiselle yksityiselle yritykselle. Tältä pohjalta on myös johdettavissa yritysten yhteiskuntavastuu. Niille kuuluu vastuuta, koska niillä on oikeus hyödyntää menneiden ja nykyisten sukupolvien rakentamaa järjestäytyntä yhteiskuntaa ja saada käyttöönsä työmarkkinoilta yhteiskunnan varoin koulutettua työvoimaa. Yhteiskunnalla on oikeus odottaa vastavuoroisuutta.

¹ Seminaarin kutsukirjeestä:

”Viimeisen kymmenen vuoden aikana monta kehityssuuntaa on antanut aihetta huoleen. Vuodesta 1990 vuoteen 2000 pienituloisten lukumäärä kasvoi puolella. Samoin toimeentulotukea saaneiden lukumäärä kasvoi puolella ja pitkäaikaista toimeentulotukea saaneiden lukumäärä kolminkertaistui. Toimeentulon saajista puolet oli työttömänä.

Samaan aikaan tämän muutoksen kanssa hyvinvointipolitiikkaan on tullut kannustuksen periaate. Keskustelu kannustuksesta on peräisin taloustieteen suunnan muutoksesta. Keynesiläisen taloustieteen politiikkasuositukset suosivat sosiaaliturvan rakentamista ja tulonsiirtojen lisäämistä. Jälkiteollinen taloustiede sen sijaan suosittaa kannustimien lisäämistä hyvinvointipolitiikkaan.

Näyttää siltä että taloustieteen suunnanmuutos yllätti sosiaalipolitiikan. Yhtä hyvin kuin keynesiläisen myös jälkiteollisen taloustieteen suosituksia seurattiin hyvinvointipolitiikassa ilman suurta kritiikkiä. Nyt keskustelu on siirtymässä sosiaalipolitiikassa uusien kannustimien ja uuden aktiivisuuden etsintään.

Voiko turvallisuus kannustaa? Sisältyyhän siihen selvästikin mahdollisuus riskeihin kuten työpaikan vaihtoon, asuinpaikkakunnan vaihtoon, uuden ammatin etsintään, yrittämiseen tai osuuskuntayrittämiseen. Toisaalta eikö köyhyyden ja toimeentulon menettämisen uhka johda lamaannukseen ja entisestä kiinnipitämiseen? Mikä itse asiassa kannustaa?”

Yritysten vastuulle ei kuitenkaan kuulu elinikäisten työpaikkojen luominen. Riskit täytyy jakaa sittenkin toisin.

Oikea tapa vastata yhteiskunnan odotuksiin on kehittää yritys kannattavaksi, innovoida, vallata markkinoita ja säilyä hengissä. Ja tämä kaikki on tehtävä vahvojen eettisten arvojen säestämänä. Hyvinvoinnin edellytykset luodaan ensi sijassa kannattavissa ja menestyvissä yrityksissä. Niiden tuotantopanoksille tuottamasta arvonnalisästä kerätään verot ja rahoitetaan julkiset hyvinvointipalvelut.

Suomalainen hyvinvointivaltio on rakentunut laajalti hyväksytylle periaatteelle kansalaisten yhdenvertaisesta kohtelusta, kun on kyse peruspalveluista ts. terveydenhuolto-, sosiaali- ja koulutuspalveluista. Julkisen sektorin legitimizeetti palvelujen tuottajana on kuitenkin tänään heikompi kuin ennen. Ko. palvelut ovat luonteeltaan lähempänä ns. yksityishyödykkeitä kuin julkishyödykkeitä.

Niinpä keskustelu on vahvistunut esimerkiksi siitä, tulisiko sellaiset yksityishyödykkeet kuten terveydenhuolto sekä sosiaali- ja koulutuspalvelut nykyistä suuremmassa määrin tuottaa yksityisen yrittäjyyden varaan organisoituna kuitenkin niin, että julkisen vallan rooli palvelujen tilaajana ja laadun varmistajana säilyy (Aronen, Järviö, Luoma ja Rätty 2001).

Ilmassa on nimittäin hyvinvointivaltion kriisiytymisen aineksia:

- Hyvinvointivaltion korkeat ylläpitokustannukset ovat kääntymässä yhteiskunnan rakenteille rasitteiksi ja toimivampia ratkaisuja joudutaan etsimään.
- Yhteinen huolenaihe kaikille kehittyneille maille on, kuinka huolehtia kasvavan vanhusväestön hoito- ja hoivapalvelujen rahoituksesta.
- Jo väestörakenteessa tapahtumassa oleva muutos edellyttää palvelurakenteen kehittämistä ja muuttamista tarpeita vastaavaksi.
- Kriittisyys esim. terveydenhuoltoalan suorituskykyyn ja laatuun on lisääntynyt resurssipulan pahetessa, alan työvoiman työskennellessä uupumuksen partaalla ja mm. leikkausjonojen johtaessa kansantaloudellisiin menetyksiin ja epäilyihin kansalaisten eriarvoisuudesta jonojen purkamisessa.
- Kuntien työvoiman saanti on vaikeutumassa niin eläkkeelle siirtymisen johdosta kuin myös peruspalveluksia tuottavien sektoreiden työpaineiden ja kehnon palkkauksen vuoksi.
- Julkisen sektorin tulorajoitteet ovat käymässä ahtaiksi EU:n verolinjausten ja kiristävän kansainvälisen verokilpailun johdosta.

Toinen megatrendi liittyy maailmantalouden globalisoitumiseen. On ilmeisen virheellistä kuvitella, että Suomen vahva nousu elektroniikkateollisuudessa 1990-luvulla johtuisi sitenkään erityisosaamisestamme. Ilmeisesti myös sattumalla on ollut sormensa pelissä.

Elämme maailmassa, jossa huominen on ennustamaton. Ihminen tarvitsee sosiaalista turvallisuutta. Onko luotavissa sellainen ”vakuutusjärjestelmä”, jonka avulla voidaan turvata sekä hyvinvointivaltion säilyminen että kansalaisten turvallisuus?

Tuoreet kirjanpitoskandaalit USA:ssa ja kapitalismin pettureiden laajamittainen paljastuminen, vahvat sisäpiiriepäilyt myös Suomessa, liikkeenjohdon etujen rohuaminen ansaitsemattomilla optiotuloilla ja monet muut talousrikokset tekevät vähemmän uskottavaksi sen väitteen, että paras keino turvata hyvinvointivaltion säilyminen olisi vahvistaa yritystoiminnan edellytyksiä ja tätä kautta kansantalouden rakenteita. Silti se vain on näin. Kansantulo on joka vuosi tuotettava uudestaan, ennen kuin on mistä jakaa. Voittoa on pakko tehdä. Ilman kannattavia yrityksiä työpaikat eivät voi säilyä.

3 Onko Suomessa liian vähän työnantajia?

Suomen lamasta irtaantuminen ja voimakas kasvukausi vuosina 1994 - 2000 perustuivat yritysten kilpailukyvyyn vahvistumiseen ja etenkin elektroniikkateollisuuden läpimurtoon ja uusyritystoiminnan syntymiseen.

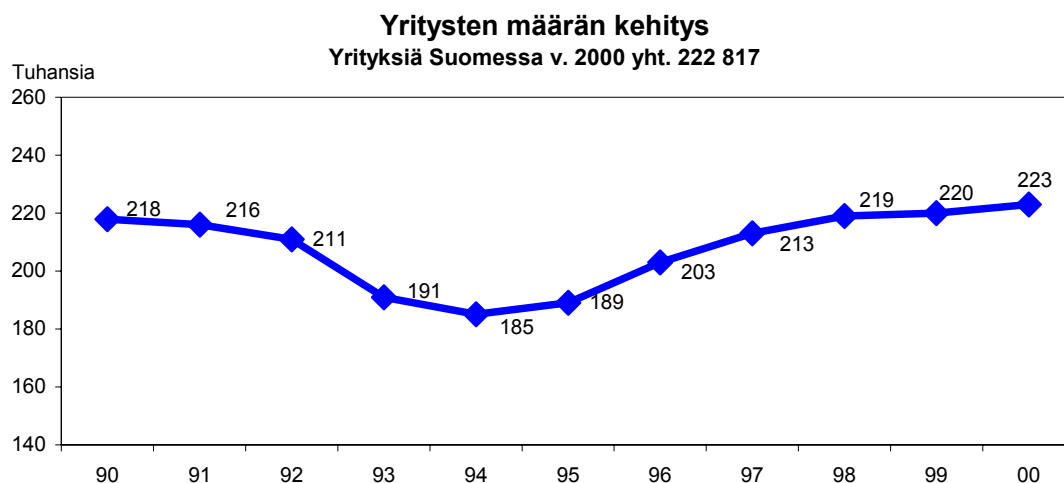
Ihmisten kyky tuottaa yritysideoita poikkeaa. Uranvalintaa koskevat päätöksen johtavatkin siihen, että työikäisestä väestöstä yrittäjäyysaste jää runsaaseen 7 prosenttiin.² On myös tiedossa, että uusista yrityksistä 50 prosenttia kaatuu tai muutoin poistuu viiden ensimmäisen toimintavuoden aikana (Geroski, 1995), mikä luku riskiherkillä toimialoilla on vieläkin suurempi. Yritysidean epävarmuus merkitsee sitä, että yritystoiminnan riski on suurimmillaan projektin alkuvaiheessa yrityksen käynnistyessä.

Markkinoilla toimivan ja menestyneen suuryhtiön asema on helpompi esim. rahoitusta hahettaessa. Sille ovat pääomamarkkinat avoinna. Sen sijaan uudella yrittäjällä on vaikeampaa vakuuttaa rahoittajia. Tästä johtuu se tutkimuksessa identifioitu ongelma, että hyvien hankkeiden rahoituskustannus tulee ylimitoitetuksi ja huonon hankkeen alimitoitetuksi. Tapahuu ristosubventiota (de Meza and Webb, 1999).

Laman seurauksena yritysten lukumäärä Suomessa aleni merkittävästi saavuttaen lamaa edeltävän tason vasta vuonna 1998, jolloin yrityksiä oli 219 000.

² Kanninen (1997) raportoi, että yrittäjäyysaste pohjoismaisen hyvinvointiyhteiskunnan maissa on ollut matalampi kuin Keski-Euroopan maissa, joissa se puolestaan on tyypillisesti matalampi kuin angloamerikkalaisissa maissa. Osaltaan lukuihin vaikuttaa julkisen palvelutuotannon vahvuus, mutta myös talouden riskiherkkyydellä, verotuksella ja työmarkkinoiden instituutioilla on merkitystä (Ilmakunnas ja Kanninen (2001), Kanninen ja Vesala (2001)).

Kuvio 1. Yritysten määrä Suomessa

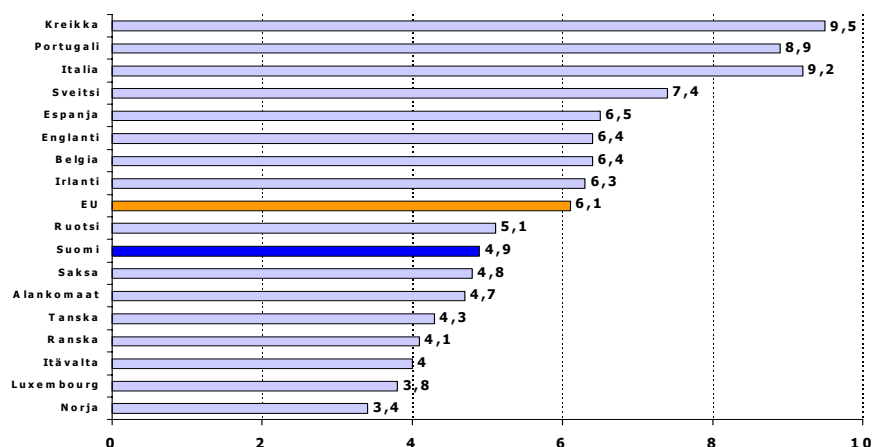


Lähde: Tilastokeskus 1/2002

IT-alan noususta huolimatta Suomi on edelleen matalan yrittäjyysasteen maa. Oheisessa kuviossa on yrittäjyyttä mitattu yrittäjien osuutena vähintään 15-vuotta täyttäneestä aikuisväestöstä. Suomi jää selvästi EU:n keskiarvon alapuolelle.

Kuvio 2. Yrittäjyysaste maittain

Yrittäjien (pl. maatalousyrittäjät) osuus vähintään 15-vuotiaasta väestöstä 1999, %

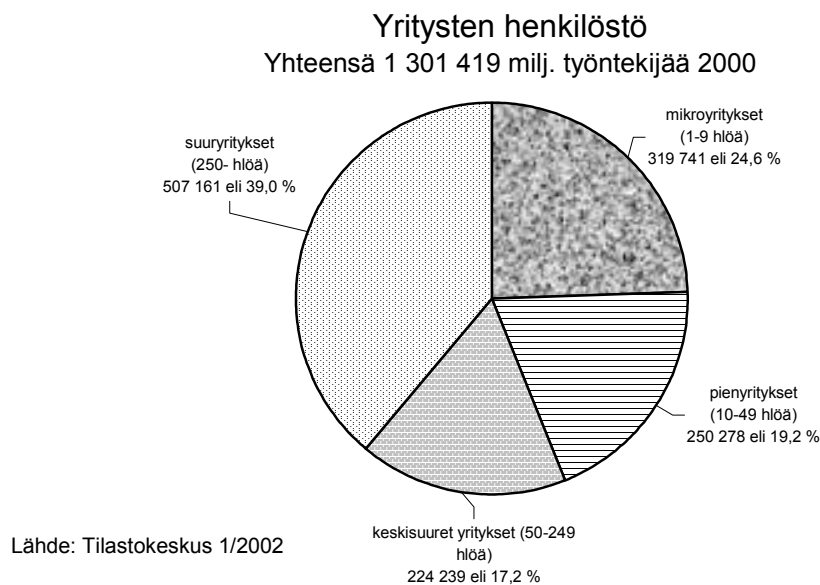


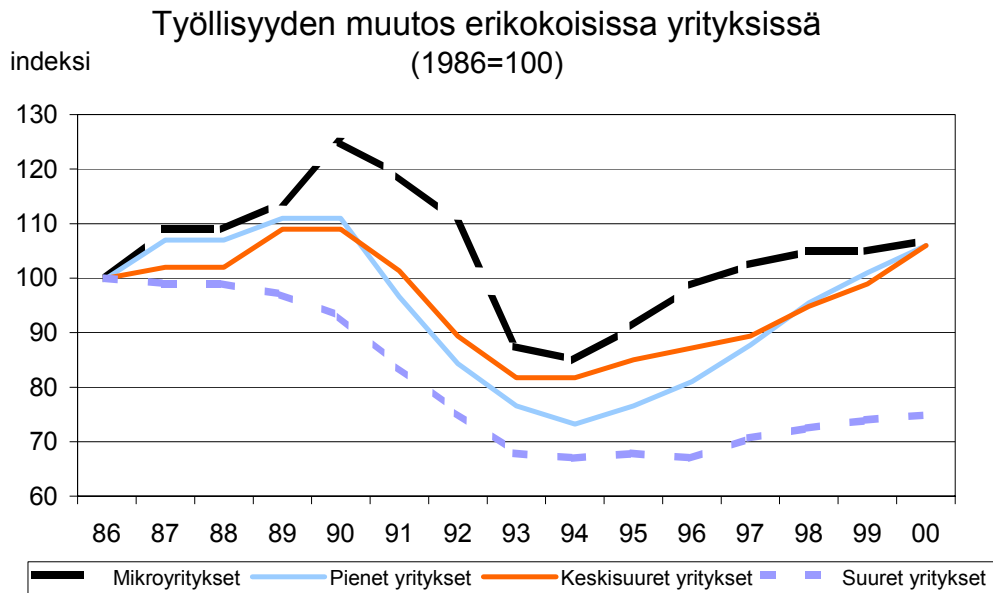
Lähde: Eurostat NewCronos
(perustuu EU:n työvoimatutkimukseen huhtikuulta 1999)

Aikaisemmin on jo todettu (Kanniainen, 1997), että kansainvälisessä vertailussa suomalaiset pienyritykset työllistävät suhteessa vähemmän ihmisiä kuin suomalaiset suuryhtiöt. Talouden rakenteet olivat muotoutuneet niin, että tästä näkökulmasta Suomi oli suuryrityspainotteinen maa. Vuonna 2000 mikroyritysten (1-9 henkilöä) ja pienyritysten (10-49 henkilöä) työllistävyysosuudet Suomessa olivat 24,6 % ja 19,2 %. Suuryritysten osuus oli 39 % ja keskisuurten 17,2 %.

Yritysten kyky työllistää on kuitenkin suhdanteista riippuvainen. Kun niiden työvoima oli korkeimmillaan vuonna 1990, se väheni rajusti saavuttaen pohjalukemat vuosina 1993 - 94. Vuonna 2000 oltiin vielä jäljessä lamaan edeltävältä tasolta.

Kuvio 3 - 4. Pk-yritysten merkitys työllistäjänä Suomessa (Lähde: Pasi Holm)





Lähde: Tilastokeskus
1/2002

4 Yrittäjyyskynnykseen vaikuttavat tekijät

Valtiollinen yritystoiminta ei tänä päivänä ole hyvä idea eikä yrittäjäksi ketään voi pakottaa. Yritysten syntyminen ja markkinoille tulo onkin ihmisten uranvalintapäätöksen seurausta (Kanbur, 1989)). Uranvalinta on riskipäätös. Yrittäjän riski on aina suurin yrityksen alkuvaiheessa (Hart, 2001). Yrittäjän riski on myös suurempi kuin yrityksen työllistämisen työvoiman riski työttömyysturvan eroista johtuen. Markkinoille tulo on kuitenkin ainoa mahdollinen testi yritysidean toimivuudesta.

Analyttinen ja ekonometrinen tutkimus³ viittaa siihen, että yrittäjyyskynnykseen vaikuttavat mm. seuraavat tekijät

- riskit (joita ei voi hajauttaa)
- työntekijän ja yrittäjän suhteellinen työttömyysturva
- yrittäjän verotus suhteessa palkansaajan verotukseen
- työmarkkinainstituutiot ml. ay-liikkeen rooli
- rahoitusjärjestelmä
- kansantalouden kehittyneisyysaste

Yksilön tehdessä urapäätöstään hänen voidaan ajatella vertaavan samaansa tuloa tai hyötyä eri vaihtoehtoissa (yrittäjä, toisen palveluksessa työskentelevä työntekijä). Yrittäjäksi

³ Ilmakunnas and Kanninen (2001), Holm 2000, Kanninen and Vesala (2000), Kanninen, Kari and Ylä-Liedenpohja (2002).

ryhtymisen kannustinvaikutuksia arvioitaessa havaitaan, että yrittäjyyteen liittyy sekä ylimääräisiä kustannuksia että ylimääräisiä hyötyjä. Jos työntekijän vuosipalkka esimerkiksi on 100 000 markkaa, yrittäjyyden vuotuinen kynnyksiansioksi on eräissä esimerkkilaskelmissa saatu 153.846 markkaa. Konkurssiriskistä johtuen yrittäjän täytyisi siis saada vuodessa 54 prosenttia korkeampi ansio kuin palkansaajan, jotta hän pääsisi samaan odotettuun tuloon palkansaajan kanssa. Tämähän ei käytännössä aina toteudu.

Korkeasuhdanteemme loppuvaihetta koskevat tilastot (Holm (2000, Taulukko 4)) osoittavat, että yrittäjät asettuvat eri tuloluokissa U-muotoiselle käyrälle. Yrittäjissä on sekä hyvin matalatuloisia että hyvin korkeatuloisia. Alimmassa 10 %:n tuloluokassa on 10.2 % yrittäjistä (kun palkansaajista on vähemmän, 4.8 %). Korkeimman 10 %:n tuloluokan osuus yrittäjistä on 24.3 % ja näistä monet lienevät aliverotettuja tapauksessa, jos he saavat merkittävää osinkotuloa.

Taulukko 4: Kotitalouksien tulonjakauma päämiehen sosioekonomisen aseman mukaan desiileittäin* (Holm, 2000)

| | I | II | III | IV | V | VI | VII | VIII | IX | X |
|----------------|------|------|-----|------|------|------|------|------|------|------|
| Ylem.toim.henk | 1,3 | 1,6 | 2,8 | 3,7 | 5,7 | 7,7 | 9,2 | 13,7 | 20,7 | 33,6 |
| Alem.toim.henk | 3,6 | 6,3 | 6,6 | 9,1 | 11,4 | 12,9 | 14,2 | 14,6 | 14,3 | 7,2 |
| Työntekijät | 4,8 | 7,3 | 9,5 | 11,1 | 12,1 | 11,6 | 13,8 | 13,5 | 11,8 | 4,5 |
| Yrittäjät | 10,2 | 9,2 | 5,8 | 6,6 | 8,2 | 7,1 | 6,1 | 11,0 | 11,8 | 24,3 |
| Työttömät | 37,4 | 27,6 | 9,6 | 7,6 | 7,5 | 3,9 | 3,1 | 1,3 | 0,9 | 1,2 |

*Kotitalouksien prosenttijakauma desiiliryhmittäin eräiden sosioekonomisten luokkien mukaan jaoteltuna. Desiiliryhmät on muodostettu kotitalouksien kulutusyksikköä kohti lasketun käytettävissä olevan tulon perusteella. Luvut summautuvat sataan riveittäin.

Lähde: Suomen Tilastollinen vuosikirja, 1997.

Markkinoille pyrkivien tai sinne vasta tulleiden uusien yritysten problematiikka on toinen kuin vakiintuneiden suuryhtiöiden problematiikka. Epävarmuus on suurimmillaan yrityksen käynnistyessä (Hart, 2001) ja riskin jakaminen on vain rajoitetusti mahdollista.

Siis vain 7 % kansalaisista rohkenee yrittäjiksi, työllistämään itsensä ja siinä sivussa muita. Ilman yrittäjiä virkamiesten ja yliopistotutkijoiden palkat jäisivät maksamatta. Turvaverkkoja arvioitaessa on edellä sanotun perusteella väärä johtopäätös, että turvaverkko sinällään kannustaisi yrittäjäksi. Työntekijän vahvistuva turvaverkko ei kannusta yrittäjäksi vaan työntekijäksi. Yrittäjän turvaverkko taas kannustaisi yrittäjyyteen. Yrittäjyysriskiä ei kuitenkaan voi eikä tulekaan sosialisoida, koska se kaataisi koko järjestelmän.

Tutkimus viittaa siihen, että yritysten syntymisen ja säilymisen kannalta oleellista on taloudellinen vakaus, koska se säätelee riskejä. Tähän näkemykseen voidaan perustaa merkittäviä politiikkakannanottoja niin Euroopan rahaliiton jäsenyyden kuin budjettikurin mielessä. Tuore riskirahoitustutkimus (venture capital) on lisännyt merkittävästi ymmärtämystämme riskihankkeiden käynnistymisestä kansantaloudessa.

5 Talouden instituutiot ja työttömyys: mikä on oikea määrä turvaa taloudellista epävarmuutta vastaa?

Turvaverkkojen olemassaolo on osa hyvinvointivaltiota. Lähtökohtana on oikeudenmukaisuuden vaatimus, ihmisten halua saada turvaa ja heidän oikeus peruspalveluihin.

Turva merkitsee vakuutusta. Kaikkeen vakuutukseen liittyy kuitenkin aina moral hazard, moraalikadon ongelma. Ihminen pyrkii hyötymään systeemistä, käyttämään systeemiä väärin. Miten turva pitää strukturoida, jotta väärinkäytös olisi minimissään ja oikeudenmukaisuuden toteutuminen ja tasavertaisuus maksimissaan? Että yhteistä rahaa menisi niille, jotka eivät itse kykene itsestään huolehtimaan? Voivatko turvaverkot ylläpitää rakenteellista työttömyyttä?

Useimpien Euroopan maiden talouspoliittisia haasteita on pitkäaikainen rakennetyöttömyys. Rakennetyöttömyyden syitä voidaan mitä ilmeisimmin luonnehtia monesta näkökulmasta. Jos pureudutaan sosiaaliturvan ja työllistyvyyden yhteyteen ts. kannustinloukkuihin, päästään varmuudella hedelmällisen kysymyksen äärelle. Silti on hyödyllistä ottaa laajempi perspektiivi.

5.1 Miten työmarkkinainstituutiot poikkeavat?

Työllistyvyyden selityksiä etsittäessä on hyödyllistä huomata, että työttömyysasteen ohella myös työhön osallistumisaste (työvoimaksi ilmoittautuneet suhteessa työikäiseen väestöön) poikkeaa maittain samoin kuin tehdyt vuotuisten työtuntien määrät. Nämä erot selittyvät osittain kulttuurilla, osittain ihmisten reagoimisella politiikkaperäisiin kannustimiin.

Länsimaiden talous-, sosiaali- ja työmarkkinapolitiikka ovat maittain eriytyneet ainakin seuraavilla tavoilla:

- työsuhdeturva
- työttömyyskorvaus suhteessa palkkaan ja työttömyysturvan kesto
- aktiivinen työmarkkinapolitiikka
- ay-liikkeen vahvuus
- kokonaisveroaste

Millä lailla nämä instituutiot vaikuttavat työmarkkinoilla? Kaikissa arvioissa on hyödyllistä muistaa, että yllä mainittujen tekijöiden sivuvaikutukset palkkatasoon olisi kaiken aikaa pidettävä mielessä.

(1) Irtisanomiskustannukset

Optimaalisten (ts. hyvinvoinnin maksimoivien) työsopimusten teoria on haasteellinen. Vaikeus johtuu siitä, että maailma on niin monimutkainen. Jotain on saatu selville. Taloustieteessä on kauan sitten osoitettu, että optimaalinen työsopimus pyrkii vakauttamaan työnte-

kijän palkan. Palkkojen aikasarja onkin vakaampi kuin esim. yritysten voittojen tai osakekurssien aikaurat.

Palkkojen vakaus ilmeisimmin mahdollistaa myös työsuhteen säilymisen vaihteluista huolimatta, koska työntekijän palkasta voidaan ajatella vähennetyn tietty vakuutusmaksu. Työsopimuksia ei silti ole Euroopassa jätetty markkinavoimille vaan niitä on säädelty.

Jos yritystä rasittava irtisanomiskustannus heijastuu keskipalkkaa alentavana (ilmaisia lounaita ei ole, riskin vähenemisestä on maksettava hinta), irtisanomiskustannuksen vaikutus työttömyyteen voi jäädä vähäiseksi. Irtisanomiskustannuksen odottaisi vähentävän irtisanomisia mutta myös työpaikkojen syntymistä. Samalla tavalla työnantajamaksujen ei tarvitse vaikuttaa työttömyyteen, jos ne alentavat keskipalkkaa.

(2) Työttömyyskorvaukset

Taloustieteessä työttömyyden yhteyttä työttömyyskorvauksiin on tutkittu kolmen teoreettisen mallin avulla (Holmlund, 2001). Vähentäessään työttömyysriskin seurauksia työttömyyskorvausjärjestelmä nostaa palkkavaatimuksia. Tämä vaikutus tulee esiin etenkin ns. monopoliunionin mallissa. Se myös vähentää työllistymistä, koska työttömällä on mahdollisuus valita työtarjousten välillä. Vaikutusten jakautuminen palkkavaikutusten ja työllisyysvaikutusten välille riippuu työmarkkinoiden toimintatavoista mm. ay-liikkeen roolista.

Ns. työn etsintämallin avulla on päätelty, että työttömyysturvan päättymisen odottaisi alentavan työtarjouksen hyväksymisen kynnispalkkaa turvan päättymisen lähestyessä. Toiseksi, vahva työttömyysturva ilmeisesti lisää esim. työttömyysturvaan oikeuttamattoman halua hyväksyä vastaan tuleva työtarjous saadakseen oikeuden tähän etuuteen myöhemmin. Kolmanneksi, työttömäksi äskettäin joutuneen kynnispalkka kasvaa. Empiiriset tulokset viittaavat siihen, että työttömyyden keston jousto työttömyyskorvauksen suuruuteen on positiivinen. Ns. implisiittisten sopimusten mallilla on tutkittu mm. irtisanomisten riippuvuutta irtisanomisen kustannuksista. Ay-liikemallit osoittavat, että korkea työttömyyskorvauksen taso mahdollistaa korkeat palkkavaatimukset ja sitä kautta heikentää työllisyyttä.

(3) Eräitä empiirisiä tuloksia

Englantilaisen ekonomistin Stephen Nickelin tunnetut empiiriset tulokset OECD-maiden aineistolla viittaavat seuraaviin johtopäätöksiin:

- (i) Työsuhdeturva alentaa työllisyysastetta, vähentää lyhytaikaista työttömyyttä mutta ei vaikuta pitkäaikaiseen työttömyyteen.
- (ii) Työttömyyskorvaus ei juuri vaikuta työllisyysasteeseen (vaikka sen odottaisi sitä kasvattavan) mutta kasvattaa lyhyt- ja pitkäaikaista työttömyyttä, samoin vaikuttaa työttömyyskorvauksen kesto.
- (iii) Ay-liikkeen vahva rooli alentaa työllisyysastetta ja kasvattaa lyhyt- ja pitkäaikaista työttömyyttä.
- (iv) Aktiivinen työmarkkinapolitiikka vähentää työttömyysastetta.

- (v) Työn kokonaisveroaste vähentää työllisyysastetta (työn tarjontaa) ja kasvattaa työttömyyttä.

Siten työsuhteeseen liittyvien etuuksien (työttömyyskorvaus) vaikutus työttömyyttä lisäävänä tekijänä saa empiiristä tukea. Koska ay-liikettä koskevan teorian ja käytännön mukaan ay-liikkeen tavoitefunktiossa painottuu työllistetyin jäsenistön hyöty, palkkataso pyrkii ay-liikkeen vaikutuksesta kohoamaan. Tulokset vahvistavat tämän vision. Samalla kuitenkin osoittautuu, että työntekijöiden ja työnantajien välisellä koordinaatiolla voidaan työttömyyteen vaikuttaa myönteisesti.

(4) Pitäisikö tuloveroja alentaa?

Jotta tuloverotuksen alentamisella olisi myönteisiä työllisyysvaikutuksia, sen täytyy johtaa sekä työn kysynnän että työn tarjonnan vahvistumiseen, jos työmarkkinat ovat jämähtäneet korkean työttömyyden ”tasapainoon”. Palkansaajien tuloverotuksen alentamisella yksinään saattaa olla työn tarjonnan kannalta myönteisiä vaikutuksia, mutta jos se ei lisää työn kysyntää, palkansaajien tuloverotuksen alentaminen ei alenna työttömyyttä. Johtopäätös on toinen tilanteessa, jossa työvoimasta vallitsee liikakysyntää. Suomen kansantalouden on ajateltu ajautuvan tällaiseen tilanteeseen lähivuosina.

Miten verotus vaikuttaa työn tarjontaan? Positiiviset työn tarjontavaikutukset on aikaansaavissa etenkin alentamalla matalapalkkaisten verotusta niin, että heidän nettopalkkansa nousee. Ekonometriset mikroaineistoilla tehdyt estimoinnit viittaavat tähän vahvasti (vrt. Kuismanen, 2000). Halukkuus vaihtaa vapaa-aikaa työajaksi ja päinvastoin työaikaa vapaa-ajaksi eli kompensoitu substitutiojousto työn ja vapaa-ajan välillä poikkeaa tuloluokittain ja on suurin juuri tulonjakauman alapäässä. Työn tarjonta on joustavaa kahdesta syystä: 1) osalle varjopalkka vapaa-ajasta jäisi pienemmäksi kuin nettopalkka työmarkkinoilta ja työhön osallistumisaste kasvaisi 2) lisäksi joustavia elementtejä jäykkien työaikojen Suo-messakin ovat sivutyöt ja ylityöt (USA:ssa ja Britanniassa työtunnit joustavat vapaampien työ sopimusten muodossa).

Tutkimukset eivät tue sitä käsitystä, että suurituloisten veronalennusten työllisyysvaikutukset olisivat merkittävät. Vahva tuloveron progressio kuitenkin aiheuttaa kansantaloudessa tehokkuustappioita muilla tavoilla. Se on johtanut merkittävään harmaaseen talouteen ja veronkiertoon siellä, missä se on mahdollista. Tällä on yhteiskuntamoraalia jäytävä vaikutus. Suurituloisten verotuksen keventäminen vaatii taakseen muut kuin työllisyysargumentit mutta niitä siis löytyy. Ylempiin tuloluokkiin kohdistuvan korkean verotuksen vaikutukset kouluttautumiseen samoin kuin maasta muuttohalukkuuteen on aiheellista myös ottaa huomioon.

Näiden argumenttien perusteella optimaalinen tuloverotuksen alentaminen olisi toteutettavissa alentamalla marginaaliveroja kaikissa tuloluokissa mutta suhteellisesti eniten matalapalkkaisille. Samalla vaikutukset valtion budjettitalouteen olisivat suotuisimmat, koska työllisyys vahvistuisi eniten tällä politiikalla.

Mikä rajoittaa tavoiteltuja työllisyysvaikutuksia?

Veroreformin toimivuuden kannalta on oleellista, että vaikutukset kohdentuvat suuriin massoihin. Reformilla on osuttava oikeaan kohtaan. On saatava aikaan pienellä muutoksella suuri "butterfly-vaikutus". Esteitä reformin tehokkuudelle on silti useita:

1. Positiivisen työn kysyntävaikutuksen saavuttamiseksi on alennettava samalla joko yritysten tuloveroa tai työnantajien maksamia välillisiä työvoimakustannuksia. Työn tarjontavaikutukset eivät voi realisoitua, jos samanaikaisesti ei huolehdi siitä, että työn kysyntävaikutukset yhtä lailla vahvistuvat.
2. Vastaavasti marginaaliverojen alentaminen suurituloisille ei auta palvelujen kehittämisessä, jos samaan aikaan matalatuloisten remonttimiesten tuloveroa ei alenneta.
3. Voisi ajatella myös niin, että matalapalkka-aloilla olisi muita matalammat työnantajamaksut.
4. Veronalennukset voivat kaikkienensa silti olla tehoton tapa alentaa työttömyyttä, jos muut institutionaaliset ratkaisut kansantaloudessa ovat huonosti strukturoidut. Päivähoidotmaksut, toimeentulotuki, sosiaalinen asuntotuki ja vaikuttavat kaikki siihen, mikä on palkansaajan nettoansio verojen ja tulonsiirtojen jälkeen. Kannustinloukut ovat Suomessa todellisia ja keskittyvät etenkin pienituloisiin. Ts. kysymys on työn vastaanottohalukkuudesta. Siinä on vajausta. Oikealla politiikkaratkaisulla saattaa olla merkittävät kannustinvaikutukset.
5. Ay-liikkeellä on merkittävä asema työsuhteiden määräytymisessä. Esim. työajan muutoksia edellyttävät, työn tarjonnan lisääntymiseen tähtäävät reformit voivat Suomessa jäädä tehottomiksi, jos tarvittavia joustoja ei luoda.
6. Siinä määrin kuin nykyisellä tuloverolla rahoitetaan palkansaajan tulevaa etuutta (työttömyysturva, eläketurva, julkiset palvelut), veronalennus ei vaikuta hänen työn tarjontapäätökseen lainkaan. Suurin osa tulonsiirroista on tutkimusten mukaan sukupolven sisäisiä. Pakollinen sosiaalinen vakuutus korvautuu vapaaehtoisella yksityisellä säästämisellä, jos tuloveroa alennetaan. Käytännössä tuonnempana, esim. huonossa maailmantilassa, saadun etuuden tai eläkepalkan kytkentä verolla kerättyyn vakuutuspreemioon on silti löysätkö. Vakuutukseen liittyy siksi ristisubventiota. Tällöin etuuksien saajissa on vapaamatkustajia ja veronmaksajissa etuuteen nähden yliverotettuja. Näin veroreformin vaikutukset työn tarjontaan toteutuvat, joskin osittaisina.

Verokiila: miten työn verotus vaikuttaa palkkatasoon?

Empiirisesti on makroaineistoilla (Nickel, 1997) todettu, että työn kokonaisveroaste vähentää työllisyysastetta (työn tarjontaa) ja kasvattaa työttömyyttä. Kun työllisyyspoliittisessa keskustelussa vaaditaan veronalennuksia työllisyyden lisäämiseksi, esiintyy kahdenlaista ajattelua. Toiset vaativat työnantajamaksuja alennettavaksi, toiset puhuvat verokiilan haitallisuudesta. Näiden argumenttien arvioimiseksi on pyrittävä arvioimaan paitsi, miten verot vaikuttavat sekä työn kysyntään että työn tarjontaan ja myös palkkatasoon.

Seuraavassa esimerkissä luvut ovat kuvitteellisia. Jos työntekijän bruttopalkka tunnilta on 90 mk ja tulovero olisi 10 mk, nettopalkka tunnilta olisi 80 mk. Olkoon työnantajan maksamat välilliset työvoimakulut 10 mk. Silloin kokonaistyövoimakustannus olisi 100 mk. Oletetaan, että eduskunta alentaa tuloveroa 5 mk, joka kompensoidaan korottamalla työnan-

tajamaksu 15 markkaan. Jos työntekijän saama bruttopalkka nyt kohoaa 85 mk:aan, työnantajan työvoimakulut eivät nouse eikä työn kysyntä muutu. Jos vaihtoehtoisesti arvonlisäveron määrää kohotettaisiin 10 % ja työntekijän tuloveroa pudotettaisiin vastaavalla määrällä, hänen ostovoimansa ei muuttuisi eikä muutoksesta seuraisi mitään työmarkkinavaikutuksia. Jos siis verotuksella ja työnantajamaksuilla on merkitystä, täytyy katsoa koko verokiilaa ts. työntekijän tuloveron, työn sivukulujen ja tuotteen arvonlisäveron yhteisvaikutusta.

Miten verokiila siis vaikuttaa? Jos sen kohtaanto on sellainen, että verotus lankeaa kokonaisuudessaan työntekijälle, verotuksella ei ole vaikutusta työmarkkinoiden tasapainoon. Kennelle työn verotus siis kohtaantuu maksettavaksi? Jos työn tarjonta on täysin joustamatonta, se kohtaantuu työvoimalle. Näin käy, jos työvoima ei ole liikkuvaa ja on kiinteät minimipalkat. Ekonometriset tulokset viittaavat siihen, että työn sivukulujen alentamisella ja samanaikaisella arvonlisäveron nostamisella ei ole pysyvää vaikutusta työttömyyteen. Kuitenkin työn kokonaisveroasteen ts. verokiilan on todettu vähentävän työn tarjontaa ja kasvattavan työttömyyttä.

Käsitesekaannus: veroja ei voi alentaa

Jopa ekonomistikoulutuksen saaneet puhuvat veronalennuksista. Kyseessä on käsitesekaannus. Veroja ei määritelmän mukaan voi alentaa yksinään. Niitä voi alentaa vain alentamatta julkisia menoja. Makrotalousteorioita opettaa, että julkinen velka on siirrettyä veroa (ks. Kanniainen ja Puhakka, 2001). Veronalennukset johtavat valtion velan kasvuun eli verotuksen siirtämiseen tuleville sukupolville.

OECD-maiden aineistolla saadut tulokset siis tukevat käsitystä, että työttömyyskorvausjärjestelmä, työmarkkinajärjestöjen rooli, korkea verokiila ja korkea työttömyys liittyisivät toisiinsa.

Työttömyyskorvausjärjestelmän ongelmallisuutta korostaa myös Ljungvistin ja Sargentin (2000) analyysi. Työttömyyskorvausjärjestelmän nähdään siinä vähentävän työn etsintäkannustimia ja olevan ammattitaidon menetyksen muodossa tuhoisan. Teoria liitetään tyypillisesti pitkäaikaistyöttömyyden arvioimiseen.

5.2 Kolme ”menestystarinaa”

Tunnetaan kolme kansantaloutta, joissa työllisyys on hyvä ja työttömyys vähäistä. Nämä ovat USA, Hollanti ja Tanska. Kymmenen vuoden kasvuputken aikana USA:n kansantalous loi miljoonia hyvin palkattuja työpaikkoja. Työttömyysaste putosi selvästi alle 5 %:n. Kynnikot sanovat, että siihen on lisättävä vankiluvut. Jos näin menetellään, Suomen työttömyysasteeseen voidaan saman logiikan mukaan lisätä keinotekoisesti tilastoista puhdistetut.

USA:n korkea työhön osallistumisaste ja matala työttömyysaste on saavutettu instituutioilla, joissa ilmeisimmin vallitsee maksimaalinen joustavuus ja vähäinen julkinen interventio.

Euroopassa kehitetty työsuhdeturva ja irtisanomisen kynnys lähtevät työntekijän riskiltä suojautumisen luontevasta tarpeesta. Ratkaisut ovat siten erilaiset. USA:n järjestelmässä työsuhteen epävarmuutta vähentää tarjolla olevien työsuhteiden runsaus. Miljoonat siirtolaiset ovat työllistyneet tosin monet heikosti palkatuille palvelualoilla. Eurooppalaisessa järjestelmässä selvästi vahvistuu insider/outsider asetelma. Työtä vailla olevat syrjäytyvät.

Hollannin menestys perustuu laajaan arsenaaliin politiikkainterventioita. Etenkin osa-aikatyön markkinat toimivat joustavasti. Tanska on laittanut nuorisotyöttömät kuriin. Heille on tarjolla aktivoiva vaihtoehto tai putoaminen minimituella. Saksa on harkitsemassa Tanskan järjestelmää.

6. Lopuksi

Ajatus siitä, että työpaikkojen luominen olisi yhteiskunnan tai toisen ihmisen vastuulla on minulle vieras. Näen valtion tehtäväksi luoda puitteet. Yrityksillä on yhteiskuntavastuuta mutta niiden tehtävänä ei ole luoda elinikäisiä työpaikkoja. Yrittäjyys on vapaaehtoista eikä siihen ketään voida pakottaa. Voidaan vain luoda olosuhteet, joissa yritystoimintaa syntyy ja säilyy.

Yrittäjien ja yritysten vastuulla on kuitenkin tehdä työsuhteiden luonne ja kesto mahdollisimman ennakkoiduksi. Tavallisen ihmisen on turvatarve on aito. Enempää vastuuta yrityksille ei voi asettaa paitsi, että niiden tulee tehdä voittoa, koska tappiota tekevä yritys kuolee.

Kasvun takana ovat innovaatiot ja menestyminen kilpailussa markkinoista. Shumpeterilainen näkemys luovasta tuhosta sopii erityisen hyvin kuvaamaan sitä, missä puitteissa yritykset tänä päivänä kilpailevat. Niiden jääminen maahan globalisoituvassa maailmassa ratkaisee sen, säilyykö suomalainen hyvinvointivaltio vai ei. Valitettavasti tässä ei ole tippakaan liioittelua.

Lähteet:

Aronen, K., Järviö, M-L., Luoma K., ja Rätty, T., ”Yhteistyöllä ja kilpaillen – peruspalvelut 2000 –tutkimusraportti”, VATT-julkaisuja 31, 2001.

De Meza, D. and Webb, D., ”Wealth, Enterprise and Credit Policy”, *The Economic Journal*, 109, 1999, 153-63.

Geroski, P.A., ”What Do We Know About Entry?”, *International Journal of Industrial Organization*, 13, 1995, 421-440.

Hart, O., ”Financial Contracting”, *Journal of Economic Literature*, 2001.

Holm, P., ”Yrittäjäksi ryhtymisen taloudelliset kannustimet”, ETLA, dp No. 708, 2000.

Holm, P., ”Kannustinnäkökulma arvonlisäverotuksen alarajan porrastukseen”, *Suomen Yrittäjät*, Keskustelualoitteita, 2001.

Holmlund, B., *Unemployment Insurance and Incentives*, 2001.

Ilmakunnas, P. and Kanninen, V., ”Entrepreneurship, Economic Risks, and Risk Insurance in the Welfare State: Results with OECD Data 1978-93”, *German Economic Review*, 2, 2001, 195-218.

Kanbur, R., ”Entrepreneurial Risk-Taking, Inequality, and Public Policy: An Application of Inequality Decomposition of Progressive Taxation”, *Journal of Political Economy*, 90, 1979, 1-20.

Kanninen, V., ”Onko Suomessa riittävästi yritystoimintaa?”, ETLATIETO 1997.

Kanninen, V. and T. Vesala, ”Enterprise Formation and Labor Market Institutions”, CE-Sifo, wp No. 359, 2000.

Kanninen Vesa, ”Hyvinvointiyhteiskunnan pelastusoppi: parempia peruspalveluja uudella tavalla”, *Elinkeinoelämän valtuuskunnan tilaama raportti*, 16.8.2002.

Kanninen Vesa ja Puhakka Mikko, ”Paljonko valtiolla saa olla velkaa?”, *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 2001:2.

Kuismanen, Mika, ”Labour Supply and Income Tax Changes: “A Simulation Study for Finland”, *Bank of Finland, Discussion Papers* 5/2000.

Ljungqvist, L. and Sargent. T.J., ”A supply-side explanation of European unemployment”, *Economic Perspectives*, *Federal Reserve Bank of Chicago*, 1995.

Nickel, S., ”Unemployment and Labor Market Rigidities: Europe versus North America”, *Journal of Economic Perspectives*, 11, 1997, 55-74.

Jouko Kajanoja

NYKYINEN KANNUSTINPOLITIikka LISÄÄ RAKENTEELLISTA TYÖTTÖ- MYYYTTÄ JA HAITTAA TALOUTTA?

Tämän kirjoituksen sanoma on seuraava. Valtavirran taloustieteen ja talouspolitiikan tarjoamat lääkkeet rakenteellisen työttömyyden alentamiseksi eivät ratkaise ongelmaa vaan saattavat pahentaa sitä. Rakenteellinen työttömyys edellyttää nykyistä monipuolisempaa lähestymistapaa ja painopisteen muutosta. Näen tarjotuissa lääkkeissä kolme epäkohtaa. (1) Nyt suositetaan liiaksi työttömien pakottamista ja rankaisemista. (2) Usein esitetty alhaisten työvoimakustannusten työpaikkojen lisääminen ei ole hyvä ratkaisu. (3) Huomio kiinnittyy yksipuolisesti työvoiman tarjontaan, jolloin työvoiman kysyntään liittyviä ongelmia ohitetaan. Tuloksena Suomeen synnytetään uutta alaluokkaa. Tämä politiikka luultavasti lisää rakenteellista työttömyyttä ja etäännyttää Suomen perinteisestä pohjoismaisesta pyrkimyksestä kohti tasa-arvoa ja kaikkien kansalaisten yhteiskuntaa. Todennäköisesti tämä politiikka on haitallista talouden menestyksen kannalta rapauttaessaan sosiaalista pääomaa. Taloudellista menestystä tukisi paremmin (1) pyrkiminen koko työvoiman hyvään ammattitaitoon ja korkeaan koulutustasoon, (2) yhteenkuuluvuuden korostaminen ja (3) työvoiman kysyntää lisäämällä luotu korkea työllisyysaste.

1 Valtavirran politiikka

Nykyinen valtavirran ajattelu näkee ensi sijassa kolme keinoa rakenteellisen työttömyyden alentamiseksi.

1. Työttömyys on seurausta liian korkeista palkoista. Työn hinta on noussut liian korkeaksi ja siksi työvoimakustannuksia tulee alentaa. Koska rakennetyöttömyys on erityisesti vähän koulutettujen ongelma, on ratkaisuna alimpien palkkojen alentaminen ja siten palkkaerojen kasvattaminen. Toinen keino työvoimakustannusten alentamiseksi on alentaa alimmista palkoista maksettavia veroja ja työnantajan sosiaaliturvamaksuja. Sekin tarkoittaa alimmissa palkkaryhmissä tehtävän työn alennusmyyntiä, jotta se menisi paremmin kaupaksi työmarkkinoilla. Ero palkanalennukseen on siinä, että muut kuin matalapalkkaiset kärsivät alennuksen nahoissaan.
2. Aktiivinen työn etsiminen tulee tehdä nykyistä houkuttelevammaksi. Siksi työttömyysloukkuja tulee purkaa. Työttömyysloukut syntyvät, kun työhönmeno ei paranna tarpeeksi tulotasoa. Työttömyysloukkujen purkaminen tapahtuu heikentämällä työttömien toimeentuloa ja loiventamalla sosiaaliturvan tulosidonnaisuutta.⁴
3. Tarvitaan työttömiin kohdistuvaa aktiivista työvoimapolitiikkaa, erityisesti koulutusta. Sen tulee pitäytyä edistämään pysyvää työllistymistä avoimille työmarkkinoille. Työ-

⁴ Työnteon houkuttelevuutta lisäävää loiventamista on toteutettu siten, että pienet työtulot eivät välttämättä pudota kokonaan työttömyysturvan tai toimeentulotuen piiristä. Samaa tavoitetta on palvellut työtulovähennysten korottaminen kunnallisverotuksessa ja esimerkiksi päivähoitomaksujen tulosidonnaisuuden lieventäminen.

voimakustannusten alentaminen ja työttömyysturvan heikentäminen ovat ensisijaisia. Jos niitä käytetään tehokkaasti, voidaan vähentää aktiivisen työvoimapolitiikan kohteina olevien määrää.

En kiistä edellä esitettyjä vastauksia. (1) On selvää, että liian korkeat palkat johtavat työttömyyden kasvuun. (2) Yhtä selvää on, ettei joutenolon edullisuus työhön menoon verrattuna edistä aktiivista työnhakua. (3) On parempi, että työllistyminen tapahtuu normaaleilla työmarkkinoilla sen sijaan, että työllistyminen tapahtuu työvoimahallinnon tuella.

En myöskään väitä, että rakennetyöttömyyden ja sen vaikutusten torjuminen olisi pitänyt vain edellä esittämiini kolmeen keinoon. Työvoima-, sosiaali- ja opetushallinnossa, kunnissa ja kolmannella sektorilla on toteutettu paljon toisenlaisia, positiivisiin toimenpiteisiin uskovia hankkeita. Mutta väitän, että talouspoliittisessa ja taloustieteellisessä ajattelussa keskeisinä keinoina nähdään edellä mainitsemani kolme keinoa. Eikä kyse ole vain ajattelusta vaan toteutuvasta politiikasta. Työtulojen osuus bruttokansantuotteesta on laskenut (Kyyrä, 2002) tuloerot ovat kasvaneet (Riihelä, Sullström, 2001; Riihelä, Sullström, Tuomala, 2001) ja työttömän työhönmenon taloudellista kannattavuutta on nostettu heikentämällä työttömän työttömyys- ja sosiaaliturvaa ja loiventamalla työttömyys- ja sosiaaliturvan tulosidonnaisuutta (Viitamäki, 2000).⁵

Teesini on, että rakennetyöttömyyden alentaminen tulee nähdä huomattavasti nykyistä monipuolisemmin. Toimenpiteiden painottuminen vähän koulutettujen työvoimakustannusten alentamiseen ja työttömien sosiaaliturvan heikentämiseen eivät riitä. Ne voivat olla karhunpalvelus rakennetyöttömyyden alentamiselle, kansantalouden menestykselle ja perinteiselle pohjoismaiselle pyrkimykselle kohti kaikkien kansalaisten yhteistä yhteiskuntaa.

Toinen keskeinen teesini on, että valtavirran taloustieteellinen ja talouspoliittinen ajattelu on liiaksi keskittynyt työvoiman tarjontaan. Se ei paljoakaan auta, jos työpaikkoja ei ole riittävästi eikä työvoiman kysynnässä oteta huomioon työvoiman tarjontaa.

Seuraavassa esitän näkökohtia, jotka antavat aiheita epäillä valtavirran ajattelun riittävyyttä.

2 Egoismi vai yhteisöllisyys?

Ajattelu, jossa yksilön toiminnan motiiviksi nähdään vain välitön taloudellinen edullisuus, on moneen kertaan osoitettu virheelliseksi. Taloudellisia kannustimia koskeneet tutkimukset osoittavat, että niillä on vaikutusta, mutta vähemmän kuin valtavirran ajattelu olettaa.

Pfaller, Gough ja Thernborn vetävät yhteen laajan katsauksen työntekijöiden motivaatioita koskeviin tutkimuksiin seuraavasti: ”Etujen yhteisyyteen pohjautuvat sosiaaliset järjestelyt ovat osoittautuneet menestyksellisemmiksi synnyttämään sitoutumista tehokkaaseen ja korkealaatuiseen tuotantoon kuin ne, jotka pohjautuvat poissulkevasti sopimukselliseen vaih-

⁵ Työttömyysturvan indeksikorotuksia on jätetty tekemättä ja työssäoloehjoja on kiristetty. Toimeentulotuen saantiehtoja on kiristetty, indeksikorotuksia on jätetty tekemättä, asumiskulujen omavastuuta ja tuen alentamismahdollisuuksia on lisätty. Toisaalta sekä työttömyyskorvauksien että toimeentulotuen saamismahdollisuuksia on lisätty tuensaajan saadessa vähäisiä ansiotulon lisäyksiä. Ks. Raija Julkunen: Suunnan. 1990-luvun sosiaalipoliittinen reformi Suomessa. Tampere: Vastapaino, 2001, s. 178-189.

tokauppaan työponnistuksen ja siitä maksettavan korvauksen välillä ja valvontaan, joka on välttämätöntä sopimusehtojen toimeenpanon voimaansaattamiseksi (Can the Welfare..., 1991, 9) . Toisin sanoen yhteisöllisyys on individualistista egoismia tehokkaampi motiivi. Yhteinen etu ja siihen pohjautuva sitoutuminen on yksilöllistä ahneutta tehokkaampi pohja menestykselliselle tuotannolle.

Missä määrin tulos on pätevä myös työttömyyden ja työhön hakeutumisen väliseen valintatilanteeseen? Valtion taloudellisessa tutkimuskeskuksessa tehdyt tutkimukset osoittavat, että työttömän sosiaaliturvan heikentäminen ja sosiaaliturvan tulosidonnaisuuden loiventaminen lisäävät jonkin verran työhön hakeutumista, mutta vaikutus on suhteellisen vähäinen (Rakenteellinen ..., 2002). Tutkimus yksinhuoltajista osoitti, että yksinhuoltajat menevät ansiotyöhön, vaikka se heikentää heidän toimeentuloaan (Forssén, Hakovirta, 1998).

Tutkimukset osoittavat nykyisen kannustinajattelun teoreettisen ja empiirisen pohjan heive-
röisyyden. Kannustinajattelu joutuu vielä kyseenalaisempaan valoon, kun pohditaan palkkaerojen kasvattamisen ja sosiaaliturvan heikentämisen ja yleensäkin keppi- ja porkkana-
menetelmien välillisiä vaikutuksia. Saattaa olla, että sellainen kannustinpolitiikka lisää rakenteellista työttömyyttä. Se näet saattaa synnyttää syrjäytymisen kulttuuria. Syrjäytymisen kulttuuri on puolestaan yksi rakennetyöttömyyden aiheuttaja. Nykyinen kannustinpolitiikka luultavasti rapauttaa laajemmassakin mielessä sosiaalista pääomaa. Rapauttaminen haittaa taloutta. Sosiaalisen pääoman on näet osoitettu olevan yksi menestyksellisen talouden tärkeimpiä synnyttäjiä.

3 Alaluokan synty

Suuret palkkaerot eivät työllistäkään vähän koulutettuja?

OECD-maiden kehityksestä tunnettu saksalainen taloustutkimusinstituutti *Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung* (DIW) toteaa vertailevan aineiston perusteella (Franzmeyer, Lindlar, Trabold, 1997) , että niissä maissa, joissa on suurempi palkkahajonta, myös työttömyys on suhteellisesti korkeampaa vähäisen ammattitaidon omaavien keskuudessa. Tulos on valtavirta-ajattelun vastainen. Suuret palkkaerot ja niihin liittyvät alhaiset palkat eivät tuloksen mukaan merkitse matalan koulutustason omaavien työllistymistä. Näin ollen palkkaerojen lisäämisellä ei ole väitettyä myönteistä vaikutusta vähän koulutettujen työllistymiseen. Suurten palkkaerojen tärkein perustelu horjuu.

Suuret palkkaerot saattavat synnyttää alaluokkaa

DIW:n raportoima vähän koulutettujen korkea työttömyys suurten palkkaerojen maissa saattaa olla seurausta alaluokan olemassaolosta. Jyrkät yhteiskunnalliset erot ja korkeat raja-aidat tuottavat syrjäytyneiden alakulttuuria. Synnyttyään alakulttuuri vahvistaa itse itseään. Sitä leimaa harmaa talous ja rikollisuus. Sellaisesta kulttuurista on työlästä astua normaaliin työelämään. Alhaiset palkat ovat ehkä enemmänkin lisänneet kuin vähentäneet alaluokkaan kuuluvien määrää.

Herbert J. Gans käyttää tästä ihmisryhmästä ilmaisua alakasti (Gans, 1996). Ilmaisua heijastaa syrjäytyneiden alakulttuurin jyrkkää eristymistä muusta yhteiskunnasta. Kasti on määritelmän mukaan yhteiskuntaluokka, johon tavallisesti kuulutaan syntymän perusteella ja erottamattomasti. Syrjäytyneiden alakulttuuriin syntyneet ihmiset eivät hevin kykene irtautumaan siitä. Kyse on siis syrjäytyneiden ryhmästä, joka saa Gansin kärjistyksen mukaisesti kastin ominaisuuksia. Palaan syrjäytymisen periytymiseen tuonnempana.

Suomeen on syntymässä alaluokka

Kortteisen ja Tuomikosken käyttämän luokittelun mukaan sosiaalisesti syrjäytyneen tuli täyttää samanaikaisesti seuraavat kolme kriteeriä: (1) työtön vähintään vuoden viimeisten kolmen vuoden aikana, (2) työkykyä haittaava pitkäaikaissairaus ja (3) kotitalouden tulot vähemmän kuin puolet vastaavanlaisen kotitalouden mediaanituloista (Kortteinen, Tuomikoski, 1998). Nämä kriteerit korreloivat vahvasti muiden sosiaalista syrjäytymistä mittaavien indikaattoreiden kanssa. Sellaisia ovat esimerkiksi itsetunnon puute, turvallisuutta rakentavien sosiaalisten suhteiden vähäisyys ja epäluottamus.

Luokittelun mukaisia syrjäytyneitä eli työttömiä, kipeitä ja köyhiä oli 1980-luvun lopussa vajaa 10 000 henkeä ja vuonna 1996 noin 30 000 henkeä. Nuorisobarometrit antavat tukea Kortteisen ja Tuomikosken aineiston tuottamalle kehityskuvulle. Nuorisobarometrin perusteella on päätelty noin 15 000 nuoren olevan vaarassa syrjäytyä työmarkkinoilta. Määrän arvellaan lisääntyneen voimakkaasti 1990-luvulla (Saarela, 1998).

Syrjäytyminen periytyy

Suomeen on siis syntymässä tai syntynyt meillä aiemmin melko tuntematon alaluokka. Nuorten mielenterveyspotilaiden kanssa työskentelevät ovat kertoneet 1990-luvun laman myötä syntyneestä uudesta ilmiöstä Helsingin joillakin alueilla. Nuorten isä ja äiti viettävät päivänsä kapakassa. Uutta on myös äidin siirtyminen kapakkaan. Tässä kulttuurissa elävien nuorten ajatusmaailmassa toimeentulo haetaan sosiaaliluukulta. Se on sosiaalinen normi 1990-luvulla syntyneessä syrjäytyneiden kulttuurissa. Työtulot ovat alaluokan kulttuurissa väliaikainen syrjähyppy. Tällainen suhde työtuloihin oli Suomessa aiemmin yksittäinen poikkeama.

Professori Lea Pulkkinen ainutlaatuinen seuruututkimus (Pekonen, Pulkkinen, 2002) osoittaa, että lapsuuden kasvuolosuhteet eli kehitystaustan suotuisuus vaikuttaa lähes määräävästi sosiaaliseen toimintakykyyn keski-iässä. Epäsuotuisasta sosiaalisesta taustasta seuraa heikko sosiaalinen toimintakyky. Kyselytutkimukset kertovat köyhyyden ja toimeentulotukiasiakkuuden periytymisestä, vaikkei periytyminen tutkimusten mukaan olekaan kovin vahvaa. 1990-luvun alun laman vaikutuksista syrjäytymisen periytymiseen ei ole vielä tutkimustuloksia. (Airio, Niemelä, 2002) Hypoteesina voidaan esittää, että mikäli lama synnytti tuntevan syrjäytyneiden kulttuurin, joka on entistä erillisempi muusta yhteiskunnasta, seurauksena on ylisukupolvisen syrjäytymisen vahvistuminen.

Johtopäätös on joka tapauksessa hälyttävä. Jos Suomeen syntyy tuntuvankokoinen alaluokka, koemme todennäköisesti sen seurauksia kolmanteen ja neljanteen polveen.

Miten ehkäistä uuden periytyvän syrjäytyneiden alakulttuurin syntyminen? Lasten kasvuolosuhteita tuskin auttaa heidän vanhempiensa palkkojen alentaminen tai työttömyysturvan heikentäminen. Mieluummin tarvitaan universaaleja palveluja – neuvolaa, ikäluokan yhteistä päivähoitoa, koulua ja harrastuksia sekä korkeatasoista ammatinvalintaa.

Suuret palkkaerot saattavat lisätä rakenteellista työttömyyttä

Suurten palkkaerojen ja heikon työttömyysturvan politiikka voi pitkällä aikavälillä tuottaa syrjäytynyttä alakulttuuria ja sen myötä rakenteellista työttömyyttä.

Epäilijä kysyy, miksi USA:n suuret palkkaerot ja heikko työttömyysturva eivät ole synnyttäneet laajaa työttömyyttä. Kysymykseen on ainakin kaksi mahdollista vastausta. Toinen on se, että syrjäytyneet eivät monesta syystä näy samalla tavoin USA:n kuin Suomen työttömyystilastoissa. Esimerkiksi USA:ssa on vankeja hieman vajaat puolitoista prosenttia ja Suomessa hieman vajaat puolitoista promillea työvoimasta.⁶ Toinen selitys on USA:ssa noudatettu talouspolitiikka. USA:n finanssi- ja rahapolitiikka ovat tukeneet paljon voimallisemmin talouskasvua ja työllisyyttä kuin Euroopan finanssi- ja rahapolitiikka. Palaan asiaan tuonnempana.

4 Kengänkiillottajien vai korkean tuottavuuden yhteiskunta?

Polarisaatio

Suurten palkkaerojen yhteiskuntia on tullut tavaksi kutsua kengänkiillottajien yhteiskunniksi. Matalat palkat näkyvät eniten henkilökohtaisiin palvelutehtäviin palkattujen suurena määränä. Kyse ei kuitenkaan ole vain henkilökohtaisista palveluista. Alhaiset palkat vaikuttavat läpi tuotantorakenteen. Ne heikentävät työn rationalisoinnin ja koneistamisen kannattavuutta. Työn tuottavuuden kasvu saattaa hidastua.

Vastakkainen kehityssuunta korostaa koko kansan korkeaa koulutusta ja ammattitaitoa. Silloin pyrkimyksenä on korkean tuottavuuden (*high performance*) yhteiskunta. Työn tuottavuutta nostetaan läpi koko yhteiskunnan. Mahdollisimman moni on mukana toteuttamassa korkealaatuista tuotantoa. Suuret tuloerot eivät palvele tällaista pyrkimystä. Pekka Kuusta lainaten ”sosiaalisella tulontasauksella on taloudelliseen kasvuun pyrkivässä yhteiskunnassa pysyvä passiivisen väestön mobilisointitehtävä”. (Kuusi, 1961, 58) Jyrkkä ja jäykkä luokkajako estää koko kansan mobilisointia. Tästä näkökulmasta viime aikoina usein kuulut puheet ja ehdotukset matalapalkkaisen palvelusektorin työpaikkojen lisäämisestä eivät lupaa hyvää.

Suurten palkkaerojen ja heikon työttömyysturvan seurauksia kuvaa Erik Olin Wrightin uunituore tutkimus (Wright, Dwyer, 2002). Se osoittaa työelämän polarisoitumisen USA:ssa 1990-luvun työpaikkaihmeen seurauksena. Työpaikkojen määrä on tuntuvasti lisääntynyt parhaiten ansaitsevien ammattiryhmissä ja heikoimmin ansaitsevien ammattiryhmissä.

⁶ Oikeuspoliittisesta tutkimuslaitoksesta Timo Aholta saadun tiedon mukaan Yhdysvalloissa on tällä hetkellä noin 700 vankia 100 000 asukasta kohti ja Suomessa on noin 67 vankia 100 000 asukasta kohti.

Keskiryhmien osuus on vähentynyt. Heikosti palkatut työskentelevät palveluissa ja vähittäiskaupassa. Niissä työtä tekevät joutuvat usein työskentelemään monessa työpaikassa turvatakseen välttämättömän toimeentulon. Polarisoituminen tuottaa työssäkäyviä köyhiä (*working poor*).

Suomessa ei ole tehty vastaavaa tutkimusta, mutta tuloerojen tuntuva kasvu ja tuloerojen pysyvyys 1990-luvulla viittaa samanlaiseen kehitykseen (Riihelä, Sullström, 2002). Selvää kuvaa 1990-luvulla syntyneen pitkäaikaistyöttömyyden pysyvyydestä ja vaikutuksesta sosiaaliseen liikkuvuuteen ei ole vielä saatavissa. (Moisio, Erola, 2002) Tutkimustulokset viittaavat siihen, että Euroopassa ei ole syntymässä ainakaan yhtä voimakasta polarisaatiota kuin USA:ssa (Social Geography..., 1996). Saattaa olla, että eurooppalainen hyvinvointivaltio USA:ta parempine työttömyysturvineen ja koulutuksen tukineen sekä korkeampine minimipalkkoineen ehkäisee polarisaatiota. Toisaalta pyrkimys korostaa työllistymistä heikentämällä työttömyysturvaa ja luomalla alhaisten työvoimakustannusten työpaikkoja (*workfare* –politiikka) saattaa edistää polarisaatiota Euroopassa.

Anomia

Robert K. Mertonin klassinen analyysi anomiaa antaa välineitä, joiden avulla voi ymmärtää polarisaation vaikutuksia (Merton, 1957).⁷ Anomia tarkoittaa tilannetta, jossa yhteiskunnan normit ja todellisuus eivät vastaa toisiaan. Normina on itsensä ja perheensä elättävä ammatissa toimiva henkilö. Kun työtä ei ole ja kun työttömyysturvan riittämättömyys tekee normaalin elämän vaikeaksi, seurauksena on vakava anomia. Mertonin mukaan anomia tuottaa (1) innovatiivisuutta, (2) rituaalisuutta, (3) vetäytymistä ja (4) kapinointia. Innovatiivisuus tuottaa parhaimmillaan kannustinpolitiikalla tavoiteltua itsensä työllistämistä. Mutta jos itsensä työllistäminen on kovin vaikeaa, innovatiivisuus tuottaa harmaata taloutta ja säädösten kiertämistä. Rituaalisuus tekee työnhakijoista ja sosiaaliturvan asiakkaasta laskelmoivan. Hän pitäytyy täyttämään muodot saadakseen tavoittelemansa sosiaaliturvan. Oma-aloitteisen työllistymisen pyrkimys hiipuu. Kaksi viimeistä reagointimuotoa eli vetäytyminen ja kapinointi viittaavat jo suoraan syrjäytyneeseen käyttäytymismuotoon.

Anomiasta seuraa, että työn ja sosiaaliturvan hakija ei pyri yhteiseen ratkaisuun hänen kohdatessaan työntäjän tai työvoimaviranomaisen tai sosiaalityöntekijän. Kohtaamisesta tulee peliä ja sitä myötä työn ja sosiaaliturvan hakija alkaa vetäytyä omaan kulttuuriinsa. Yhteiskunnan normit eli aktiivinen pyrkiminen normaaliin työsuhteeseen ja työnhakijan todellinen käyttäytyminen erkanevat yhä kauemmas toisistaan. Yhteiskuntaan syntyy sen toimintaa hieittäviä kuiluja.

Sosiaalinen pääoma

Sosiaalisen pääoman käsite on anomian vastakohta ja käänteispuoli. Sosiaalinen pääoma rakentuu ihmisten toisiinsa ja yhteiskuntaan kohdistuvasta luottamuksesta ja hyvin toimivasta vuorovaikutuksesta. Tutkimusten mukaan sosiaalinen pääoma on tärkeä menestyselämästä taloutta edistävä tekijä. Tutkimukset kertovat myös jyrkkien yhteiskunnallisten jakojen

⁷ Mertonin analyysi pohjautuu Emile Durkheimin anomia-teoriaan. Kiitän Kari Vähätaloa hänen oivalluksestaan yhdistää kannustinkysymykset ja Mertonin anomia-analyysiin.

haitallisuudesta. Valtioiden väliset vertailut osoittavat, että jyrkät jaot liittyvät hitaaseen talouskasvuun. (Kajanoja, 2002) ⁸

Sosiaalinen pääoma toimii myös työyhteisöissä ja yrityksissä. Niiden menestys liittyy tutkimusten mukaan työyhteisössä vallitsevaan luottamukseen ja hyvään vuorovaikutukseen työyhteisön jäsenten, sen eri osien sekä työyhteisön ja ympäröivän yhteiskunnan välillä. Saattaa olla, että talouden menestyksen kannalta nyt puhutaan syrjäytymistäkin tärkeämmästä asiasta. Saattaa olla, että menestyksellisen talouden kannalta tuloeroja kasvattavan ja sosiaaliturvaa heikentävän politiikan haitallisin seuraus on rapautuva sosiaalinen pääoma. Se lamauttaa koko yhteiskuntaa eikä vain syrjäytyvää väestönosaa.

5 Millaista työvoima- ja sosiaalipolitiikkaa?

Sijoittaminen ammatilliseen koulutukseen tuottaa tulosta

Aiemmin lainaamassani saksalaisen taloustutkimusinstituutin (DIW) tutkimuksessa havaitaan, että monissa Manner-Euroopan maissa toteutetut julkisesti rahoitetut koulutuksen ja ammatillisen harjoittelun toimenpiteet ovat johtaneet siihen, että vähäisen ammattitaidon omaavaa työvoimaa on Manner-Euroopassa suhteellisesti vähemmän kuin Englannissa.

Ammatillisen koulutuksen ohjelmat ovat siis tuottaneet tulosta. Sijoittaminen ammatilliseen kouluttamiseen pienentää ammattitaidottomien määrää. Samalla se pienentää rakenteellista työttömyyttä. Onhan ammattitaidoton työvoima tärkein rakenteellisen työttömyyden lähde.

Vaikeasti työllistyville räätälöityjä toimia

DIW jatkaa, että silti osa työvoimasta on sellaista, jonka ammattitaitoa ei saada kohotettua. Tällaiselle työvoimalle ja erityisesti pitkäaikaistyöttömille palkkatuet tai verovaroin rahoitetut alhaisen tuottavuuden työpaikat erityisesti palvelualoilla ovat DIW:n mukaan parempi ratkaisu kuin työttömyyskorvausten maksaminen. Samalla DIW:n tutkijat toteavat, että palkkahajonnan kasvattaminen eli suuri määrä alhaisten työvoimakustannusten työpaikkoja ei ole ratkaisu heikon ammattitaidon omaavien työttömyyteen.

Sen sijaan tarvitaan koulutusta vähäisen ammattitaidon omaaville ja räätälöityjä työllistämistoimia vaikeasti työllistyville. Sellainen yksilöllisesti ongelmiin tarttuva politiikka näyttää DIW:n empiiristen vertailutulosten perusteella tehokkaammalta kuin yleinen alhaisten työvoimakustannusten työpaikkojen määrän lisääminen. Yleinen alennus synnyttää helposti kengänsä kiillottajayhteiskuntaa. Räätälöidyt työllistämisen- ja koulutustoimet minimoivat kouluttamattomien osuutta ja rakentavat korkean tuottavuuden yhteiskuntaa.

⁸ Uusi kansainvälinen yhteenveto sosiaalisen pääoman tutkimustuloksista sisältyy teokseen John R. Helliwell, (toim.): The Contribution of Human and Social Capital to Sustained Economic Growth and Well-Being. International Symposium Report. Ottawa & Paris: Human Resources Development Canada (HRDC) ja OECD, 2001.

Työelämän ja opiskelun väliin vuorovaikutusta

Monen kouluopetuksesta ja –kirjoista kylliksi saaneen nuoren kohdalla jonkin muotoinen oppisopimuskoulutus voi olla hyvä ratkaisu. Työelämän ja opiskelun vuorovaikutuksen lisäämisestä puhutaan paljon. Se on usein hurskastelua. Työnantajat odottavat, että koulutusputkesta tulee mahdollisimman valmista työvoimaa työputkeen. Kuitenkin tarvittaisiin vuorovaikutusta, jossa koulutus ja työputket eivät olisi kovin erillisiä. Se avaisi monelle syrjäytymisvaarassa olevalle mahdollisuuden. Monelle syntyy motivaatio kouluttautumiseen vasta työelämän osoittamien käytännön tarpeiden kautta.

Työvoimahallinnossa toimivat kertovat, että palkattavaan työvoimaan kohdistuvat laatuvaatimukset nousivat 1990-luvun massatyöttömyyden myötä hyvin korkealle. Työnantajat edellyttivät kovien koulutusvaatimusten lisäksi kokemusta vastaavista työtehtävistä. 1990-luvun loppupuolella tapahtuneesta työttömyyden vähenemisestä huolimatta laatuvaatimukset ovat näiden tarinoiden mukaan pysyneet kohtuuttoman korkeina.

Rakennetyöttömyyden alentaminen edellyttää yhteiskunnan ja työnantajan riittäviä sijoituksia työvoiman kysynnän ja tarjonnan kohtaamiseen. Se tarkoittaa sekä sijoituksia palkattavan työvoiman koulutukseen ja työhön opastamiseen että tarjottavien työpaikkojen sopeuttamista työpaikkoja hakevien edellytyksiin.

Edellytysten parantaminen pakkotyöllistämisen sijaan

Suhteessa mihin rakenteellinen työttömyys on ongelma? Oliko se hyvä yhteiskunta, jossa jokaisen oli sinniteltävä työpaikallaan, vaikka olosuhteet olivat hyvinkin huonot? Silloin vaihtoehtona olivat työpaikka tai sitten irtolaisuus, rikollisuus tai hulluus. Taloudellinen perusturva on luonut edellytyksiä siihen, että pahimmat työolosuhteet poistuvat, kun niihin ei saada tekijöitä. Se on hyvä monelta kannalta. Entiseen ei ole syytä palata. Mieluummin on syytä parantaa työolosuhteita kuin pakottaa kohtuuttomiin työolosuhteisiin.

Mielenterveydelliset ongelmat ovat lisääntyneet työpaikoilla. Niitä oli ennenkin, mutta nyt niihin reagoidaan ennen kuin seurauksena on psykoosi. Nykyisissä työtehtävissä tarvitaan vankkaa mielenterveyttä. Koko henkilökunnalta edellytetään sosiaalisia taitoja, aloitteellisuutta ja luovuutta. Niitä ei tarvittu fordistisilla liukuhihnnoilla eikä konttorisaleissa. Mekaanisissa toimeenpanotehtävissä saattoi pärjätä, vaikka ihmisen sisällä ei kaikki ollut kohdallaan. Tässäkään suhteessa ei ole syytä eikä mahdollisuuttakaan palata entiseen. Sen sijaan on syytä auttaa työntekijää tervehtymään eikä pakottaa työhön, jolloin seurauksena voi olla työkyvyn lopullinen menetys ja syrjäytyminen työelämästä.

Aktiivinen työvoimapolitiikka rekisteröinnin ja sanktioiden sijaan

Olisi syytä tutkia työvoimatoimistojen erilaisuutta. Työvoimahallinnossa toimivat tietävät, että joidenkin työvoimatoimistojen alueella nuorten ja vanhempienkin työttömien työllistämiseen tartutaan ripeästi molemmin käsin ja joidenkin toimistojen alueella tapaukset koristoidaan ja tehdään hitaasti säädösten edellyttämät välttämättömät toimenpiteet.

Entä Tanskan mallista oppiminen? Hennig Jørgensenin kirjoitus antaa ajattelemisen aihetta. Sekä Suomessa että Tanskassa viranomaiset voivat rangaista asiakastaan, ellei hän ole toi-

votulla tavalla aktiivinen. Kuitenkin Suomen ja Tanskan työvoimapolitiikkaa tuntevat kertovat, että Suomen ja Tanskan nuoret asiakkaat suhtautuvat hyvin eri tavoin työvoimaviranomaisiin. Suomessa viranomaisia pidetään usein valvojina ja rankaisijoina. Tanskassa heihin kerrotaan suhtauduttavan paljon myönteisemmin. Syynä lienee Jørgensenin kirjoituksessa ilmenevä tosiasia, että Tanskassa viranomaisilla on enemmän toimintamahdollisuuksia. Tanskassa annetaan enemmän valinnan mahdollisuuksia kuin Suomessa. Tanskassa valinnan mahdollisuuksilla on enemmän katetta kuin Suomessa. Viranomaiset voivat useammin osoittaa työpaikan eikä viranomaisten tarvitse niin usein tyytyä osoittamaan vain lyhytaikaista uuteen työttömyyteen johtavaa koulutusta.

6 Edellytyksenä on työvoiman kysynnän riittävä taso

Työvoiman kysynnän voimakas heilahtelu näyttää olevan tärkein rakennetyöttömyyttä synnyttävä tekijä. Yksi osoitus siitä oli Suomeen 1990-luvun alkuvuosien massatyöttömyyden seurauksena syntynyt tuntuva syrjäytyneiden ryhmä. Vankoin perustein voi väittää, että kyyttömyys ylläpitää riittävää työvoiman kysyntää on ollut merkittävin rakenteellista työttömyyttä aiheuttanut yhteiskuntapoliittinen epäonnistuminen.

Asiaa havainnollistaa työvoimahallinnossa pitkään toimineen virkamiehen kuvaus työvoimatoimiston työvoimaneuvojan tilanteesta. Työttömiä työnhakijoita läpikäydessään hän ajattelee, että tuon pistän koulutukseen ja tuon tukityöhön. Eivät ne avoimille markkinoille näillä keinoin sijoitu, mutta onhan parempi, että puuhaavat jotain säädyllistä työttömyyden sijaan. Samalla työvoimaneuvoja täyttää työvoimatoimistolle tulosneuvotteluissa asetetut tavoiteluvut. Mutta tuo tuolla olkoon rauhassa työttömänä, hoitakoon mummunsa siinä samalla. Työvoimaneuvojan arki on usein tuollaista pyöritystä, kun työpaikkoja ei ole riittävästi. Työvoimaa tarjotaan, mutta ei kysytä.

Matti Virtanen kuvaa nykyistä työvoiman kysynnän puutetta vanhalla tuolileikillä. Kymmenen työnhakijaa kiertää yhdeksän tyhjän tuolin ympäri. Musiikki päättyy. Kaikki istuvat paitsi yksi, jolle ei riitä tuolia. Hän on ulkona leikistä. Virtanen ehdottaa ratkaisuksi kymmenennen tuolin hankkimista. (Virtanen, 2002)

Edellä lainaamani saksalainen taloustutkimusinstituutti (DIW) toteaa päällimmäisenä johtopäätöksensä OECD-maita vertailevasta tutkimuksestaan, että makrotaloudelliset shokit ja makrotalouspolitiikka – ei globalisoituminen eivätkä hinta- ja palkkajäykkyudet – selittävät valtaosan monien Euroopan maiden työttömyyden kasvusta 1980- ja 1990-luvuilla. Euroopassa talouspolitiikka, erityisesti rahapolitiikka, on rajoittanut kasvua. Yhdysvalloissa talous- ja rahapolitiikka kääntyivät 1980-luvun alusta vahvasti kasvua tukevaan suuntaan, joka jatkui vuoteen 1988. Myös 1990-luvulla Yhdysvaltojen rahapolitiikka on tukenut kasvua enemmän kuin eurooppalainen rahapolitiikka.

Suomen rakenteellisen työttömyyden tasoksi on eräissä tutkimuksissa arvioitu seitsemän tai kahdeksan prosenttia (Hjerppe, 2002). Kuitenkin esimerkiksi Hollanti, Ruotsi, Tanska, Irlandi ja Itävalta ovat kysyneet painamaan työttömyyslukunsa selvästi alle viiden prosentin.

Siinä valossa Suomen väitetty seitsemän tai kahdeksan prosentin rakennetyöttömyys tuntuu lähinnä absurdilta arviolta. On pulaa työpaikoista.

Suomessa ei tavoiteltu laman aikana eikä sen jälkeen mahdollisimman nopeaa talouskasvua ja työttömyyden alenemista. Tavoitteena oli sen sijaan vakaa kasvu. Keskeisiä -- ja mahdollisimman nopean työttömyyden alentamisen syrjäyttäneitä -- tavoitteita olivat velkakierteen katkaiseminen, kansantalouden ja valtiontalouden tasapainon parantaminen, inflaation torjunta ja hintavakauden ylläpitäminen.⁹ Talouden tasapainon turvaamiseen keskittynyt kamreeripolitiikka voitti dynaamisiin kasvuvaikutuksiin uskovon työllistämispolitiikan. Suomen työttömyysluvut ovat kyllä alentuneet nopeasti, mutta kamreeripolitiikka päästi ne kovin korkealle 1990-luvulla.

Kaikkein tärkein rakennetyöttömyyttä estävä yhteiskuntapoliittinen linjaus saattaa olla sitoutuminen riittävää työvoiman kysyntää ylläpitävään politiikkaan. Kamreeripolitiikan ja työllistämispolitiikan pitkän aikavälin seurauksista on monenlaisia käsityksiä. Tässä kirjoituksessa esittämäni näkökohdat puoltavat työllistämispolitiikkaa.

7 Johtopäätös

Edellä esittämäni näkökohdat osoittavat, että tyytyminen valtaviiran kannustinpolitiikkaan ja matalapalkkaisuutta lisäämään pyrkivään politiikkaan eivät yksinään ratkaise rakenteellisen työttömyyden ongelmaa vaan saattavat pahentaa sitä. Samaa saattaa tehdä talouspoliittinen kamreeripolitiikka työllistämispolitiikan sijasta.

Valtaviiran esittämät näkemykset tulee ottaa huomioon. Liian korkea palkkataso ja työtulot ylittävä sosiaaliturva synnyttävät rakenteellista työttömyyttä. Liian suuri ja pitkään jatkuva talouden epätasapaino on myös työllisyyden kannalta turmiollinen.

Painopisteen tulee kuitenkin olla mahdollisimman monen mukaan vetämisessä korkean koulutustason ja ammattitaidon työtehtäviin, yhteisöllisyyteen nojaavissa ja sosiaalista pääomaa rakentavissa toimenpiteissä sekä työvoiman riittävän kysynnän turvaavassa yhteiskuntapoliitikassa.

En väitä, että esittämilläni vallitsevaa kannustinpolitiikasta, matalapalkkapalkkapolitiikasta ja tasapainoa korostavasta talouspolitiikasta poikkeavilla näkökohdilla olisi vankkumaton tieteellisen tutkimuksen tuki. Olen käyttänyt ilmaisuja ”luultavasti”, ”ehkä”, ”saattaa”. Mutta väitän, että käytettävissä oleva tutkimustieto antaa esittämilleni näkemyksille ainakin yhtä vahvan tuen kuin kannustin-, matalapalkka- ja kamreeripolitiikan kannattajilla on esittää oman politiikkansa tueksi.

⁹ Analyysin on peräisin artikkelista Jaakko Kiander: Onko paluu täystyöllisyyteen mahdollinen? Yhteiskuntapolitiikka, vol. 67, 4/2002.

Lähteet:

Airio, Ilpo – Niemelä, Mikko, ”Periytykö köyhyys? Köyhyyden ja toimeentuloasiakkaiden sukupolvinen liikkuvuus”, *Sosiologia* vol. 39, 3/2002.

“Can the Welfare State Compete? A Comparative Study of Five Advanced Capitalist Countries”, ed. by Alfred Pfaller – Ian Gough – Göran Thernborn, London: Macmillan, 1991.

“The Contribution of Human and Social Capital to Sustained Economic Growth and Well-Being. International Symposium Report”, ed. John R. Helliwell, Ottawa & Paris: Human Resources Development Canada (HRDC) ja OECD, 2001.

Forssén Katja – Hakovirta Mia, “Work Incentives in Single Parent Families”, University of Turku, Department of Social Policy, Series B:15, Turku 1998.

Franzmeyer, Fritz - Lindlar, Ludger - Trabold, Harald, “Does Internationalisation Constrain National Employment and Social Policies”; Based on a Study of the Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 1997.

Gans, Herbert J, “From ‘Underclass’ to ‘Undercast’: Some Observations About the Future of Post-Industrial Economy and its Major Victims”, in Enzo Mingione (ed.): *Urban Poverty and the Underclass*, Oxford, Blackwell, 1996.

Hjerppen Reino, ”Esipuhe”, teoksessa Heikki Räisänen (toim.): *Rakenteellinen työttömyys. Tutkimusinventaari ja politiikkajohtopäätökset*. Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen tutkimuksia no. 92, 2002.

Julkunen, Raija, ”Suunnanmuutos, 1990-luvun sosiaalipoliittinen reformi Suomessa”. Tampere, Vastapaino, 2001.

Kajanoja, Jouko, ”Sosiaalinen pääoma ja yhteiskunnalliset jaot”, teoksessa Timo Piirainen – Juho Saari: *Yhteiskunnalliset jaot. 1990-luvun perintö?*, Gaudeamus, Helsinki, 2002

Kiander Jaakko, ”Onko paluu täystyöllisyyteen mahdollinen?”, *Yhteiskuntapolitiikka*, vol. 67, 4/2002.

Kortteinen, Matti – Tuomikoski, Hannu, ”Työtön : tutkimus pitkäaikaistyöttömien selviytymisestä”, Tammi, Helsinki, 1998.

Kuusi, Pekka, ”60-luvun sosiaalipoliittikka”, *Sosiaalipoliittisen yhdistyksen julkaisuja* 6, Werner Söderström Osakeyhtiö, Helsinki, 1961.

Kyyrä, Tomi, ”Funktionaalinen tulonjako Suomessa”, *Valtion taloudellinen tutkimuskeskuksen tutkimuksia* no. 87, Helsinki 2002.

Merton, Robert, K, "Social Theory and Social Structure" Glencoe Illinois: Free Press, 1957
 Moisio Pasi – Erola Jani, "Jähmettyikö Suomi? Sosiaalinen liikkuvuus ja pitkäaikaistyöttömyys Suomessa 1970-1995", Sosiologia vol 39, 3/2002.

Pekonen, Osmo – Pulkkinen, Lea, "Sosiaalinen pääoma ja tieto- ja viestintätekniikan kehitys", Esiselvitys. Tulevaisuusvaliokunta, Teknologian arviointeja 11. Helsinki: Eduskunnan kanslian julkaisu 5/2002.

"Rakenteellinen työttömyys, Tutkimusinventaaari ja politiikkajohtopäätökset", (toim.) Heikki Räisänen, Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen tutkimuksia no. 92, Helsinki 2002.

Riihelä Marja – Sullström Risto, "Käytettävissä olevien tulojen liikkuvuus vuosina 1990-1999", Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen keskustelualoitteita no. 270, 2002.

Riihelä Marja – Sullström Risto, "Tuloerot ja eriarvoisuus suuralueilla pitkällä aikavälillä 1971-1998 ja erityisesti 1990-luvulla", Valtion taloudellisen tutkimuksen tutkimuksia no. 80, 2001.

Riihelä Marja - Sullström Risto – Tuomala Matti, "What Lies Behind the Unprecedented Increase in Income Inequality in Finland During the 1990's", Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen keskustelualoitteita no. 247, 2001.

Saarela, Pekka, "Selvitys 15-29-vuotiaiden nuorten yhteiskunnalliseen osallistumiseen, politiikan painopisteisiin, tulevaisuuden odotuksiin ja kulttuuripalveluihin liittyvistä käsityksistä", Nuorisoasiain neuvottelukunta, Helsinki, 1998.

"Social Geography, A Reader", ed. Chris Hamnett, London, Arnold, 1996.

Viitamäki Heikki, "Työmarkkinoiden verokiila vuosina 1990-2000", Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen muistiota no. 49, 2000.

Virtanen Matti, "Kianderin kasvuohjelma", Yhteiskuntapolitiikka, vol. 67, 4/2002.

Wright, Erik Olin –Dwyer, Rachel E. The Patterns of Job Expansions in the United States, a comparison of the 1960s and 1990s, Department of Sociology, University of Wisconsin – Madison, May 2002. Julkaisu löytyy URL-osoitteesta <http://www.ssc.wisc.edu/~wright>.

Marjatta Vehkaoja

TARVITAANKO KANNUSTAMISEEN SUUNNANMUUTOS?

Taustaksi lähimuistista

"Kansallinen köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen vastainen toimintasuunnitelma perustuu sosiaaliturvan kansalliseen strategiaan.... Sen keinoina nähdään kannustimien lisääminen sekä organisaatioille että kansalaisille kehittämällä kansalaisten elämänhallinnan ja hyvinvoinnin kannalta tarpeellisia tulonsiirtoja ja palveluja... Köyhyyttä ja sosiaalista syrjäytymistä tarkastellaan suhteessa taloudelliseen köyhyyteen, terveydellisiin ongelmiin, työmarkkinoilta, asuntomarkkinoilta ja koulutuksesta syrjäytymiseen sekä muihin syrjäytymistä aiheuttaviin tekijöihin." (Köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen vastainen kansallinen strategia, 2001).

Kannustavuutta korostavat linjaukset eivät syntyneet tyhjästä vaan pitkään jatkuneesta puheesta. 1990-luvun suomalainen sosiaalipolitiikka joutui laman seurauksena rahoitusvaikeuksiin. Sosiaaliturvan leikkauksia puolusteltiin yhtä aikaa budjettisyillä ja kannustamisen tarpeella. Seuraavat hokemat elävät edelleen: "työ on parasta sosiaaliturvaa" ja "työnteon on oltava edullisempaa kuin sosiaaliturva". Jälkikäteen ajateltuna voidaan ihmetellä, että kannustavuusteema sai niin suuren vallan.

Eduskunnalla on avaimet sosiaaliturvalainsäädäntöön, mutta ei yleiseen palkkapolitiikkaan. Sosiaaliturvan heikentämisen lisäksi kannustavuutta on haettu palkansaajien verohuojenuksista ja siirtymällä vähemmän progressiiviseen verotukseen. Näissä toimissa on unohdettu ne, jotka ovat prosessien sisällä (sairas/terve) sekä ne, jotka ovat pysyvästi pienen eläkkeen ja sairauden tai vamman aiheuttaman vähätuloisuuden takia syrjäytymässä. Vasta aivan viime aikoina on onnistuttu hieman korottamaan kansaneläkkeiden ja työttömyysturvan vähimmäistasoa.

Eduskuntatyö on hallitusvetoista. Työelämän kehittämistä koskevat esitykset käsitellään yleensä kolmikannassa. Hallitus rakentaa esitystensä linjanvedot hallitusohjelman perusteella ja eduskunnan suuntaan yhtenäisesti. Eduskunnan hallituspuolueiden eduskuntaryhmiä sitoo pelisäännöt, joiden mukaan hallituksen esityksiin tehdään muutoksia vain konsensuksella. Mainitut tasokorotukset ovat yksi esimerkki eduskunnan oma-aloitteisuudesta ja konsensuksesta.

1 Kannustetaan leikkaamalla työttömyysturvaa

1990-luvulla ansiosidonnaisen työttömyysturvaa heikennettiin. Työttömyysturvan leikkaukset ovat johtaneet tilanteeseen, jossa peruspäivärahaa saavien joukko on suurempi kuin ansiopäivärahaa saavien. Toisaalta koska työttömyysturvan saantiehtoja vaikeutettiin (mm.

työssäoloehto pidennettiin 6 kk:sta 10 kuukauteen), ansiopäivärahalle paluu onnistuu entistä huonommin.

Koska toimeentulo on kuitenkin jostakin saatava, joutuvat ihmiset viime kädessä "sossun luukulle". Monelle onkin käynyt niin, että he saavat elämiseen saman määrän kuin ennen työttömyysturvan heikennyksiä, mutta se tapahtuu työtöntä enemmän nöyryyttämällä. Onneksi uudessa hallituksen esityksessä (115/2002) palataan hieman toiseen suuntaan eli ansiopäivärahalle pääsyä helpotetaan nykyisestä.

1990-luvulla peruspäiväraha jäi ensi kertaa työhön pyrkivän työttömän päivärahaksi. Samantasoinen uusi **työmarkkinatuki** luotiin niille, jotka olivat pudonneet ansiosidonnaiselta päivärahalta 500 päivän jälkeen sekä nuorille, jotka eivät ole hankkineet ammattitutkintoa. Työvoimapolitiittiset toimenpiteet kohdistettiin erityisesti työmarkkinatuella oleville. Äskettäin työttömiksi joutuneet saivat hakea työtä oma-aloitteisesti tai nauttia ansiopäivärahoistaan lähes rauhassa. Tällainen preferointi on mahdollisesti tuottanut uutta pitkäaikaistyöttömyyttä.

Työvoimapolitiittisten toimenpiteitten kirjo on suuri: tukityön lisäksi tarjolla on lukuisa määrä koulutusta, työharjoittelua ja kuntoutusta. Monet työttömät ovat kortistossa vajaakuntoisuutensa takia onnistumatta koskaan saamaan ensimmäistä työpaikkaa avoimilta työmarkkinoilta. Erilaisilla ESR-rahoitteilla hankkeilla on saatu näyttöä siitä, että interventioilla on mahdollista saada kestävää tulosta kunhan kunkin työttömän tilanteeseen ja tarpeisiin keskitytään riittävästi.

2 Kannustetaan leikkaamalla toimeentulotukea

Toimeentulotuki on tarkoitettu väliaikaiseksi, mitä se ei tänä päivänä ole. Tuen saajia käsitellään yhtenä homogeenisena ryhmänä, mikä koituu ennen muuta pitkään tuen varassa olevien tappioksi.

Laman aikana puhe sosiaaliturvan väärinkäytöstä yleistyi. Kela patistettiin tekemään väärinkäyttäjistä erillisselvitys (Z-selvitys), jonka tulokset olivat vaatimattomat. Etuuksien takaisinperintä oli sekoitettu väärinkäytöksiin. Tuen väliaikaista luonnetta ei ymmärretty: tukea maksettiin koska syyperusteista turvaa koskeva päätös viipyi. Väärinkäyttäjien jahti ei päättynyt, vaan siitä tuli sallittu perusolettamus.

Pitkään vireillä ollut toimeentulolain uudistus toteutettiin vuonna 1998. Lain suuntaviivoista vallitsi syvällistä erimielisyyttä, mutta hallitus tuli eduskuntaan yksimielisen esityksen kanssa.

Jo perustuslaki edellytti säännösten nostamista lain tasolle. TTT-lakiin tuotiin myös velvollisuuksia. TTT:n perusosaa vähennetään jopa 40 %:lla jos kieltäytyy hakemasta työtä. Tätä perusteltiin muistaakseni enemmän moraalisisilla syillä kuin viranomaisten välisellä työnjaoilla. Sanktioiden vähentämisen TTT:n taso on noin 260 euroa kuukaudessa. Tätä ei saa kutsua kansalaispalkaksi.

TTT-lakiin tuotiin myös asumisen omavastuu, joka käytännössä laski tuen tasoa. TTT-asiakkaiden tuli hakeutua halvempiin asuntoihin, perusteltiin. Vaatimusta ei saatu pysäytyksi, vaikka tiedettiin, ettei halvempia asuntoja ole aina tarjolla tai että logiikka johtaa lopulta teltaan.

Lapsiperheiden TTT-tukea vähennettiin koska yksinäiseen tuen saajaan nähden tuki oli liian korkea (?). Tilaa ei saanut vasta-argumentti, että TTT:stä oli tullut lukuisille perheille pysyvä olotila. Jo 1990-luvun alkupuolella lasten TTT: perusosa ja lapsilisät sovitettiin yhteen siten, että perusosa vastasi osapuilleen lapsilisän määrää. Tuen varassa elävissä perheissä lapsilisät eivät siis enää olleet mikään ylimääräinen erä.

Myös TTT-asiakkaiden pankkisalaisuus avattiin, mikä selvimmin kieli syvälle juurtuneesta väärinkäyttöoletuksesta. Tähän temppuilimme eduskunnassa varsinaisen akrobatian, jonka salaviesti on: älkää käyttäkö.

Sittemmin TTT-lakia on paikattu muun muassa harkinnanvaraisen TTT:n osalta. Kunnissa ongelmana on, ettei päteviä sosiaalityöntekijöitä ole tarpeeksi. Harkinnan käyttö koetaan monesti vaivalloiseksi.

Asenteissa on jatkuvasti korjaamisen varaa. Valaiskoon yksi esimerkki tätä. Eräs vähävarainen yksinhuoltajaäiti sai vuoden 2000 lopussa Casino-arvalla 200.000 markan voiton. Hän oli elänyt koko elämänsä taloudellisessa marginaalissa. Voitolla hän maksoi pois velkansa ja vippinsä ja teki ensi kertaa elämässään kotiinsa hankintoja muualta kuin kirpputorilta. Voittorahat oli käytetty 1½ vuoden jälkeen. Hakiessaan TTT välttämättömiin sairauskuluihinsa hän sai hylkäävän päätöksen. Sosiaalitoimistoon ei päätöksen mukaan ollut asiaa ennen vuotta 2004. Sosiaalivirasto oli levittänyt arpavoiton toimeentulotuen tasoisena kaikille kuukausille voiton jälkeen. Henkilö ei ollut TTT-asiakas saadessaan voiton eikä näljän kuukauteen sitä ennen eli yhteensä yhteen vuoteen yhdeksään kuukauteen. Asiakkaan itsemääräämisoikeudesta ja kannustavuudesta voisi tehdä muutaman kysymyksen.

Toimeentulotukeen pitäisi vihdoinkin luoda myös organisaatiota kannustava elementti. Jos tuen tarve jatkuu 12 kuukautta yhdenjaksoisesti maksettakoon ylimääräinen 13. kuukauden toimeentulotuki. Ylimääräisellä tuella voitaisiin tehdä edes vähäisessä määrin hankintoja, joita toimeentulotukilaskelmissa ei huomioida.

Kannustetaan “kannustetut” kuntouttavaan työtoimintaan

Luotiin laki kuntouttavasta työtoiminnasta, joka on ollut voimassa nyt vuoden. Voitaneen sanoa, että tässä näkyy, miten Tanskan mallia sovellettiin Suomeen. Ratkaisussa työvoimahallinto “luovutti” nämä työttömät henkilöt sosiaalitoimen pääasialliselle vastuulle. Lainmuutoksella vahvistettiin työvoimapolitiikan eriyttäminen niin, että pitkäaikaistyöttömille ja työttömyyden takia pitkään toimeentulotuen varassa olleille räätälöidään henkilökohtaiset ratkaisut, joilla tavoitellaan työllistymisedellytysten parantamista. Kuntouttavan työtoiminnan piiriin kuuluvat ovat usein henkilöitä, jotka sairaudestaan huolimatta eivät ole päässeet työkyvyttömyyseläkkeelle mutta, jotka eivät kelpaa avoimille työmarkkinoillekaan.

Suomen mallissa työttömän aktiivisuudesta ei palkita läheskään niin paljon kuin Tanskassa. Kunnille kuntouttavaan työtoimintaan ohjattu valtionosuus on kovin vähäinen ja voi vaikeuttaa toiminnan saamista laadukkaalle tasolle.

Uudessa toimintamallissa on sekä porkkanoita että keppejä. Eri viranomaiset eivät vain laadi suunnitelmia yhdessä työttömän kanssa, vaan huolehtivat myös siitä, että sovittu työtoiminta toteutetaan. Monet uudet yksiköt on perustettu säätiöpohjalle. Tässä vaiheessa on ennen aikaista sanoa, miten kuntouttava työtoiminta on lähtenyt käyntiin.

3 Logiikan loukkuja ja muita huomioita

Työttömyysturvan eettis-moraalisena ongelmana pidän sitä, että vakuutusperusteinen turva on yksilökohtainen, mutta työmarkkinatuessa ja toimeentulotuessa yhden yksilön sosiaaliturvan tarve laukaisee koko kotitalouteen ulottuvan tarveharkinnan. Ja toisin päin: kun ihminen menettää tuloja menettää hän laillisesti myös oikeutensa tulla nähdyksi yksilönä.

Vakuutuksen ja verorahoituksen jakolinja näkyy myös siinä, että työllisyyspolitiikan kepit on keskitetty niille työttömille, jotka ovat vähimmäisturvan varassa. Ansiosidonnaisella turvalla oleva on vapaampi kansalainen kuin perusturvalla oleva - vain siitä syystä, että kysymyksessä on vakuutusperuste. Työttömän joutenolosta näyttää tulevan yhteiskunnalle todellinen ongelma vasta siirryttäessä vähimmäisturvan piiriin.

Työllisyyspolitiikkamme yksi ongelma kannustavuuden näkökulmasta on, että omaehtoinen opiskelu tai osallistuminen vapaaehtoistoimintaan on mahdollista vain tarkoin rajatusti. Työttömyysturva voi vieläkin heiketä jos opiskelee omaehtoisesti väärään kellonaikaan.

Myös työharjoittelussa ammutaan joskus yli. Jos 30 vuotta alalla palkkaa nauttinut työtön henkilö pakotetaan työharjoitteluun samalle alalle karenssin pelossa, jokin vippaa. Lainsäädännöltä on edellytettävä kohtuutta ja kohtelulta inhimillisyyttä.

Logiikassa on toivomisen varaa myös silloin kun työtön hoitaa kotona alle 3-vuotiasta lastaan. Kun kotihoidontuki yhteensovitetään työttömyysturvan kanssa viedään kaikki kannusteet hoitaa lapsi itse työttömyyden aikana. On perhetalouden kannalta edullisempaa viedä lapsi päiväkotiin. Taustalla voi nähdä myös tutun mustavalkoisen ajatuksen: lastenhoito ei ole työtä niin kauan kun sen tekee itse. Kun työtön hoitaa lapsiaan hän on siis yhtä jouten kuin lapseton työtön.

Kannustaminen/aktivointi alipalkattuihin työharjoittelujaksoihin tai tukityöhön, joissa on toiset pelisäännöt kuin palkkatyössä on hyväksyttävä kuntouttavana interventiona, mutta tämän mallin tarjoamisessa palkkatyön toistuvaksi vaihtoehdoksi pelkästään työttömyyden takia on eettis-moraalinen ongelma: se on väärin.

Onko moraalisesti oikein vaatia **toisilta**, että he tyytyvät elämässään vain pätikätyöhön, joka ei elätä eli pätikäelämään, jossa ei voi tehdä pitkäjänteisiä suunnitelmia? Ei ole.

Suomalaisessa elämänmenossa viranomainen on edelleen yläpuolella ja sanelee. Sosiaalista pääomaa ei hyödynnetä tarpeeksi.

4 Tarvitaanko kannustavuuteen suunnanmuutos?

Yksinkertainen vastaukseni: kyllä

Jos työtä ei ole tarjolla, vähimmäisturvan alentaminen koetaan ihmisarvoa loukkaavaksi. Vähimmäisturvallakin on tultava toimeen.

Kuntoutuminen onnistuu porkkanoilla, ei kepeillä. Suomen mallia on kehitettävä enemmän porkkanoiden suuntaan. Henkilöiden omalle motivaatiolle ja heidän motivointiinsa on panostettava.

Onko kannustaminen **viranomaisten antamaa kasvatusta**?

Mihin kannustetaan - onko tästä yksimielisyys?

- työhön
- työhön **ja** parempaan toimeentuloon
- ohjelmiin, joiden tavoitteena on paluu palkkatyöhön edes pätkittäin
- toimintaan, joiden tavoitteena on sosiaalisen ja psyykkisen toimintakyvyn ylläpito
- hyvään elämän laatuun

Tulisiko työvoimapolitiittisen intervention oikeutus sitoa vaatimukseen hyvän kehästä? Pärjättäisiinkö pelkillä porkkanoilla - vai onko se utopiaa vain siksi, että **tahdomme** alistaa?

Tarvitaan suunnanmuutos ensin puhetapaan ja sitten toimintaan. On keskusteltava enemmän siitä, mihin kansalaisen riippuvuus sosiaaliturvasta oikeuttaa viranomaista ja missä on raja. Niin kauan kuin sosiaaliturvan väärinkäytökset ja työn vieroksunta hallitsevat viranomaisten ja päättäjien aivoja, on vaikea päästä vuoropuheluun, jossa työtön ja hänen tahdonsa saisivat riittävästi tilaa.

Viranomaisdominanssia on vähennettävä ja annettava enemmän tilaa henkilön omille toiveille. Häntä on tuettava löytämään realistiset vaihtoehdot. On päästävä irti vuosisatojen herranpelko-perinteestä.

On varottava, ettei hyvistä ohjelmistamme tule suurelle työttömien joukolle koukku, johon he jäävät kiinni loppuiäksi. Ohjelmilla ei saa synnyttää uutta alaluokkaa. Tähän liittyy myös kysymys syrjäytymisen periytyvyydestä. Mitä kauemmin henkilö on kuntouttavassa työtoiminnassa etenemättä uusiin vaiheisiin sitä heikommaksi kannustavuus käy. Kuntoutusjakson jälkeen on löydettävä ns. oikeaa työtä. Silloin taas jos tuetusta työstä näyttää muodostuvan elämänura, on välttämätöntä soveltaa tähän työhön samoja pelisääntöjä kuin muussa työssä.

Monimutkaistunut sosiaaliturvakoneistomme ei pysty vastaamaan helposti siihen, onko jokin elämän valinta taloudellisesti edullisempi kuin toinen. Työttömien kohdalla marginaalit,

joista puhutaan ovat usein pieniä suuntaan tai toiseen ja lopputulokseen vaikuttavat monet varsin yksilökohtaiset seikat. Pienetkin erot voivat kuitenkin ratkaista kun tuloja on vähän. Kelan työmäärä on lisääntynyt koelaskentojen takia.

Kestävien ratkaisujen etsinnässä määrän rinnalla myös laatu painaa.

Kannustavuuteen on yhdistettävä rahan lisäksi muita komponentteja. Tulevaisuuden optiot ovat niistä kenties kiinnostavimmat. Menestystarinat ovat tarpeen kannustamaan perässä tulijoita. Työllisyystoimenpiteiden investointiluonnetta ei riittävästi nähdä. Niin päättäjät kuin työttömätkin tuijottavat euroja. Työttömät haluavat varmistua siitä, että uhraus palkitaan myös henkilökohtaisella tasolla.

Silloin kun näköpiirissä ei ole, että henkilö työllistyy avoimille työmarkkinoille on ihmisarvon kannalta tärkeää, että on **oikeus** osallistua muuhun yhdessä tekemiseen ja kokea sitä kautta olevansa arvokas.

Nuorten kohdalla painopistettä olisi siirrettävä koulu-aikaan ja ehkäistävä koulupudokkuutta. Kuntouttavassa työtoiminnassa painottuu kyky sietää nuoren etsintävaihetta ja ailahtelevuutta. On löydettävä joukosta ne, jotka tarvitsevat ”käsityötä” tuekseen. Kun aikuinen on saavuttanut nuoren luottamuksen on varauduttava käyttämään hänen kanssaan aikaa. Vastoinkäymisten sietoa on harjoitettava, onnistumisesta iloittava. Tulevaisuuden suunnitelmat on kyettävä rakentamaan realistiselle pohjalle. Systeemin on tuettava yhdessä tehtyjen ratkaisujen toteuttamista (esimerkkinä koulutuspaikka).

Thomas Bredgaard, Henning Jørgensen ja Flemming Larsen

TANSKAN TYÖMARKKINAPOLITIikka: PERUSPIIRTEET JA AJANKOHTAISET KEHITTÄMISTAVOITTEET¹⁰

Politiikkaa tehdään ongelmien ratkaisemiseksi. Työmarkkinapolitiikka pyrkii hoitamaan työmarkkinoiden epätasapainoa, vinoutumaa ja jakoa. Aktiivinen työvoimapolitiikka - nimensä mukaisesti - ei ole reaktiivista tai passiivista, vaan se pyrkii tietoisesti ja tavoitteellisesti vaikuttamaan niihin prosesseihin ja tuloksiin, jotka ovat poliittisesti ei-toivottuja työmarkkinoilla. Työmarkkinapolitiikasta on tullut hyvinvointipolitiikan laaja pääkulmakivi, koska sen pitää turvata turvallisuus, oikeudenmukaisuus ja hyvä työympäristö palkansaajille ja samanaikaisesti huolehtia yrityksille niiden tarvitsema osaava työvoima. Nykyisin taipumus on tehdä työmarkkinapolitiikasta pelkästään yleisen talouspolitiikan tukityökalu. Silloin unohdetaan ensinnäkin, että palkansaajilla on oltava myös oikeuksia, sillä työntekijöillä on monia huomioon otettavia tarpeita, ei pelkästään taloudellisia, ja toiseksi unohdetaan se, että yleisen talouspolitiikan ja työmarkkinapolitiikan välinen suhde on muuttunut. Viimemainittu tulee yhä tärkeämmäksi.

Tällä hetkellä tanskalainen aktiivinen työmarkkinapolitiikka nimetään ulkomaille ehkä Euroopan onnistuneimmaksi. Puhutaan Tanskan ”työihmeestä”, ja ulkomaille kiinnostus oppia tanskalaisesta työmarkkinapolitiikasta on ollut suurta (kts. esim. Scharp ja Schmidt 2000, Auer 2000, Cox 1998) ja sen voi nähdä inspiroineen myös EU:n työllistämispolitiikkaa. Kotimaassa on kuitenkin kritikoita - monia ja kovaäänisiä! Se on jonkinlainen paradoksi. Mikä siinä on takana? Miksi työmarkkinapoliittisista strategioista on eri mielisyyttä? Tästä haluamme tutkimustemme perusteella antaa seuraavassa yhden tulkinnan.

1 Työmarkkinapoliittiset strategiat

Työmarkkinapolitiikka on käytäntöä, joka on syntynyt työmarkkinajärjestöjen yhteistyöstä, vastakkain asettelusta ja poliitikkojen kokemuksista ja toimintavalinnoista. Poliitikalla on monta isää ja siinä on edustettu monien edut – ja samalla monta erilaista näkökulmaa ja strategiaa. Työmarkkinapolitiikka on politiikan lohko, jossa eri tahojen edut hallitsevat ehkä kaikkein eniten. Siinä vallitsee harvoin poliittinen rauha. Siihen tulee usein uudistuksia. Poliittiset ja hallinnolliset muutokset seuraavat toisiaan ja niin monien uusien ohjaussignaalien ja hallinnollisten ohjeiden kanssa on vaikeaa päästä normaaliin toimintavaiheeseen. Olemme tekemisissä korkeasti politisoituneella alueella.

¹⁰ toimitettu käännös artikkelista

”Dansk arbejdsmarkedspolitik: Grundtræk og aktuel udvikling” CARMAn julkaisemassa vuosikirjassa Arbejde og politik – undervejs med CARMA 2002 (toim. Henning Jørgensen, Thomas Bredgaard, Lene Dahls-gaard og Flemming Larsen). Årbogen er udgivet af CARMA, oktober 2002; toimitus ja käännös: Ulla Salonen-Soulié

Samanaikaisesti työmarkkinatilanne muuttuu nopeasti. Pienessä avoimessa taloudessa suhdannevaihtelut lyövät voimalla työmarkkinoiden läpi. Siitä seuraa myös poliittista hankaluutta ja sopeutumisongelmia. Vaihtelevasti työttömyysongelmista (syrjäytyminen) ja pulonkaulaongelmista (tarvittavan työvoiman saannista) tehdään olennaisimmat ongelmat. Erilaiset ongelmien ratkaisut ovat myös vastakkaisia. Yhtäällä julkinen valta puuttuu työmarkkinoihin taatakseen vähimmäispalkan, työttömyyskorvauksen, osaamisen, työllisyyden ja yhtäläiset ehdot työmarkkinoilla. Toisaalla esitetään vaatimuksia palkkojen joustavasta markkinasopeutumisesta, vähimmäispalkasta luopumista, työttömyyskorvauksen laskemisesta, palkkahaitarin lisäämisestä jne.. Näiden eri strategioiden - interventio kontra neoliberaalin strategia - välillä tehdään mielellään konkreettisia, pragmaattisia kompromisseja. Tyypillisiä tanskalaiselle työmarkkinapolitiikalle ovat kuitenkin interventiot, turvan takaaminen ja hyvinvoinnin huomioon otto samalla kun poliittisesti ”voidellaan” markkinaprosesseja. Viimemainittu tapahtuu saattamalla työtön työvoima ja rekrytointitarpeiset työpaikat yhteen: työvoiman tarjontaa ja kysyntää ”sovitetaan”. Mutta sovittamistehävään kuuluu siis myös työllisyys- ja diskriminointiongelmien hyvinvointipoliittisesti oikeudenmukaisten ratkaisujen varmistaminen. Useat näkökulmat on taivutettu yhteen.

Se, mitä työmarkkinapolitiikassa pidetään ensisijaisena, riippuu paljolti käsityksistä työmarkkinoista sekä näkemyksistä olennaisista ongelmista ja niiden poliittisista ratkaisuista. On siis kysymyksessä poliittiset strategiat ja ”ideologinen vakaumus”.

Yksi tapa tarkastella työmarkkinoita on verrata sitä **tavaramarkkinoihin**, joilla kysyntä ja tarjonta määrittelevät hinnan. Kun olemme tekemisissä työmarkkinoiden kanssa, on työvoiman hinta se tekijä, joka säätelee olosuhteita. Siksi palkka ymmärretään sellaiseksi tekijäksi, jolla on merkitystä siihen onko markkinoilla tasapaino (*Teoreettisesti tämä strategia pohjautuu neoklassiseen teoriaan*). Työmarkkinapolitiikan perustana tällaisen ajattelun mukaan on se, että työmarkkinapolitiikan pitää myötävaikuttaa markkinamekanismien voiteluun sellaisella tavalla, ettei synny palkkapainetta ja inflaatiota. Tehokas työnvälitys auttaa tässä ja on näin ollen luonnollinen osa vapaata markkinataloutta. Välitystehtävää hoidetaan teemalla ”oikea mies oikeaan paikkaan”. Työmarkkinapolitiikan pitää edistää maantieteellistä ja ammatillista liikkuvuutta. Usko markkinapohjaisiin ratkaisuihin on alkujaan liberaalista ajatuskulusta, jonka mukaan sosiaalisen huomioon otto ei kuulu työmarkkinapolitiikkaan. Esimerkiksi liian korkea työttömyyskorvausten taso pidetään kohtalokkaana työmarkkinoiden liikkuvuudelle, koska sen nähdään estävän työttömän motivaatiota hakeutua työhön ja lisäksi vaikuttavan siihen, että palkkatekijä menettää merkitystään työmarkkinoiden tasapainon luojana. Työttömyys nähdään ”luonnollisena” ja myöskin toivottavana markkinailmiönä. Palkkojen korotukset voidaan pitää alhaisina, ja palkansaajien pelokkuus vähentää tämän näkemyksen mukaan halua työmarkkinataisteluihin tai halu jää hyvin hillityksi. Työmarkkinapolitiikan pitää tässä ymmärryksessä ennen kaikkea huolehtia yritysten työvoiman saannista.

Toisen strategian lähtökohta on, että työmarkkinapolitiikan pitää **sekä turvata työllisyys että korvata työmarkkinoilla syntyneet ongelmat** (esim. tiettyjen ryhmien korkea työttömyys). Tämä vaatii, että samanaikaisesti jotain **jakopoliittista** otetaan huomioon. (*Teoreettisesti tällä strategialla on useita inspiraatiolähteitä, mutta nämä eivät ole erityisen eksplisiittisiä tai kokonaisuutena ajateltuja. Keynesiläiset ajatuskuviot yhdessä segmentoitumisteorian ja tasa-arvotavoitteen kanssa voivat tässä yhteydessä tulla huomatuiksi*). Läh-

tökohtana on, ettei ihmistä voida tarkastella kuin tavaraa ja että palkanmuodostus ei ole työmarkkinoiden ainoa ongelma: työttömyys, syrjäytyminen kuuluvat ongelmien normaali-kuvaan. Työttömyyttä tarkastellaan pohjimmiltaan yhteiskunnallisena ongelmana, jolle myös yhteiskunta on vastuullinen tekemään jotain. Joka tapauksessa miniminä pitää olla korvaus taloudellisista ja sosiaalisista kustannuksista, jotka työttömyyteen liittyvät. Sosiaalinen huomioidaan myös siinä mielessä, että intentiona on vaikuttaa myös puhtaiden markkinaratkaisujen aiheuttamaa syrjäytymistä ja diskriminointia vastaan. Tällainen ajattelutapa pitää välttämättömänä valtiollista työmarkkinoihin puuttumista siten, että yritetään vähentää joitakin rakenteellisia ongelmia kuten pitkäaikaistyöttömyyttä, naisten ja vierastyöläisten diskriminointia, mutta myös siten että sosiaalinen otetaan huomioon jotta voidaan taata sosiaalinen turvallisuus ja yhtäläiset ehdot työmarkkinoilla ym.. Täystyöllisyys on toivottavaa ja se voidaan saavuttaa taloudellisella kasvulla samalla kun työmarkkinoihin puututaan erityisen toimin. Tämä aktiivinen, asioihin puuttuva ajatuskulku kiinnittyy sekä palkansaajien että yritysten tarpeisiin.

2 Työmarkkinapoliittiset näkökulmat ja toiminnot

Karkeasti tarkasteltuna voidaan sanoa, että työmarkkinapolitiikan taustalta löytyy kolme erilaista ymmärrystä tai näkökulmaa. Ensiksikin työmarkkinapolitiikka voi varmistaa **resurssien tehokkaan käytön**, siinä työvoiman tarjonta ja kysyntä saatetaan yhteyteen toisensa kanssa. Toiseksi työmarkkinapolitiikka voi palvella **hyvinvointipoliittikan näkökulmaa** vähentämällä oikeudenmukaisella tavalla työvoimaan kuuluvien ongelmia. Se voi sisältää työllistämisapua tai esim. diskriminoinnin kiellon. Kolmanneksi – ja usein vähän huomattu – työmarkkinapolitiikka voi vaikuttaa **työmarkkinoiden kehittämiskapasiteetteihin**. Tällöin on kysymyksessä erityisesti panostus työvoiman osaamiseen, joka voi tukea mahdollisuuksia tulevaan kasvuun ja hyvinvointiin. Tämä näyttää yhä tietoperusteisemman yhteiskunnan kehittämisessä saavan yhä suuremman merkityksen.

Kun sekä taloudelliset että hyvinvointipoliittiset tavoitteet sisällytetään työmarkkinapolitiikkaan, ollaan tekemistä politiikan myöhäisen, 1960-luvun, kehitysvaiheen kanssa; ollaan tekemisissä hyvinvointivaltion rakentamisen ja yleisen talouspolitiikan kulta-ajan kanssa. Aikaisemmin työmarkkinapolitiikka oli ollut enemmänkin sosiaalipoliittikan lisäke. 1970-, -80- ja -90 -lukujen kuluessa työmarkkinapolitiikka on kasvanut suureksi, laajaksi ja merkitykselliseksi. Ja mielenkiintoista on, että nyt sosiaalipoliittikkaa ollaan suuntaamassa yhä enemmän ja enemmän työmarkkinapolitiikan vaatimusten mukaiseksi. Työmarkkinahankkeita tehdään sekä työmarkkina- että sosiaalipoliittikassa, sekä työnvälitys- ja neuvostojen muodostaman järjestelmän (vrt. myöh.) kautta että kuntien hankkeissa. Kun ennen työmarkkina- ja sosiaalipoliittikassa keskeistä oli palkansaajien oikeudet, on siinä viimeisten 5 - 6 vuoden aikana alleviivattu aika voimakkaasti velvollisuuksia. Strategiat ja politiikat vaihtuvat.

On selvää kuitenkin, että työmarkkinapolitiikalla on neljä **päätoimintoa** (Hansen ym. 1997, Larsen og Jørgensen 2002):

- **Allokointi** merkitsee jakamista ja työmarkkinapoliittisesti se on työvoima jota jaetaan. Tehtävänä on siksi työvoiman jako sektoreille, tuotantohaaroille, yrityksiin ja työaloille (työvälistyksen, neuvonnan jne. avulla).
- **Kvalifikointi** koskettaa sekä työttömien että työssä olevien pätevoittämistä.
- **Työllistämisturva** esim. työpaikkoja luomalla, työharjoittelulla tai työvoimaa vähentämällä esim. erilaiset vapaat (dk: orlov) ja luopumispalkka (dk: efterløn).
- **Huolenpito** tarkoittaa taloudellista tukea sellaisille, jotka eivät pysty hankkimaan palkkaa tavanomaisessa työssä.

Kolme ensimmäistä tehtävää kuvaavat työmarkkinapolitiikan aktiivisia osia kun taas huolenpito passiivista osaa. Tässä vain maksetaan väelle – siitä etteivät tee mitään järkevää, kuten jotkut sanovat! Hyvinvointivaltio takaa taloudellisen turvan, mutta ei automaattisesti ota aktiivista roolia saadakseen ihmiset takaisin työhön tai koulutukseen.

Kun jakopoliittiset ja taloudelliset seikat näin keskeisesti ovat mukana, ei ole samantekevää, mitä toimintoja pidetään ensisijaisina. Niinpä on myös tärkeää, mitä päätetään ja miten toimenpiteet toteutetaan. **Ohjaus ja implementointi** (politiikan toteuttaminen) ovat tärkeitä keskustelun aiheita. Ohjausjärjestelmä on rakennettu sekä keskusjohdossa että alueellisesti työmarkkinaosapuolten keskeisen roolin varaan.

Lopuksi on mainittava, että **työympäristö** on osa työmarkkinapolitiikan aluetta. Tämä toiminta organisoidaan kuitenkin erillään (oman direktoraatin, hajautettujen instituutioiden jne. toimesta) eikä sitä koordinoita politiikan ”aktiivisen” osan kanssa. Siitä ei tässä artikkelissa keskustella lähemmin. On toki viitattava siihen, että mitä ennaltaehkäisevämmän voidaan toimia, sitä paremmin puututaan myös loppuunkulumis- ja syrjäytymisongelmiin. Toimintojen välillä on yhteys.

3 Työmarkkinapolitiikan historia

Mikäli työmarkkinapolitiikalla ymmärretään julkisen sektorin tai valtion puuttumista työmarkkinoihin, on tanskalainen työmarkkinapolitiikka suhteellisen uusi politiikan kenttä. Työmarkkinaosapuolet ovat itse säännelleet melkein kaikkia merkittäviä työmarkkinoiden ulottuvuuksia, ja valtion rooli on rajoittunut ensi sijassa työrauhan turvaamiseen (Larsen og Jørgensen 2002). 1960-luvulla keskustelu valtion roolista ohjata työmarkkinoita johtaa pyysyvään käytäntöön, merkittävimpänä julkisen työnvälityksen perustaminen vuonna 1969 usean vuoden komiteatyön tuloksena. Ajatuksena on, että talouskasvun aikana on erityisen tärkeää edistää liikkuvuutta siten, että suuret palkankorotukset ja inflaatio vältetään.

Näin ensisijaisesti taloudellisin perustein muodostuu perusta työmarkkinapolitiikalle Tanskassa. Pelko, että kehitys työmarkkinoilla turmelisi makrotalouden tasapainon on ollut – ja on yhä – vahvin poliittinen argumentti julkisen puuttumisen tarpeelle.

Allokointi eli työnvälitystoiminta kiinnitetään 1960-luvulla näin Tanskan työmarkkinapolitiikan pääkulmakiveksi. Kysymys on työpaikkojen työvoiman saannista ja työttömien

työn saannista. Tästä välitystehtävästä tulee valtiollinen toimenpide, ja siitä lähtien työnvälitys on tullut se toiminto, josta työmarkkinapolitiikka saa legitimitettinsä. Mutta jo varhaisessa vaiheessa tulee mukaan laajoja hyvinvointi- ja jakopoliittisesti perusteltuja elementtejä. Luodaan – kansainvälisesti – runsas ja pääosin valtiorahoitteinen turvajärjestelmä ja vuonna 1969 päätetään huolenpidon laajoista suuntaviivoista. Korotetaan päivärahasoa ja siitä valtion rahoitusvastuuta, helpotetaan pääsyä päivärahan piiriin ja turvataan korkea kompensatio työttömyyden varalle. Vastikkeeksi jätetään työnantajat vapaiksi työttömyysturvan rahoituksesta – valtio ottaa tosiasiaassa rahoitusvelvollisuuden. Tämä on merkinnyt, ettei vuodesta 1970 lähtien työnantajilla ole ollut vastuuta työttömyysturvasta, mistä syystä työpaikkojen kustannukset työhön otettaessa ja työstä erotettaessa ovat olleet hyvin alhaisia. Jotkut näkevät tämän olennaisena selityksenä tanskalaisten työmarkkinoiden korkeaan joustavuuteen ja liikkuvuuteen, samoin kuin korkeaan työllisyyden tasoon sekä siihen, että suuria pullonkaulaongelmia ei työmarkkinoilla esiinny (Kongshøj Madsen 1999). Tätä voitaisiin kutsua hyvän hyvinvointiturvan ja matalan työsuhdeturvan sekoitukseksi.

1970-luvun puoliväliin asti luultiin politiikassa, että talouskasvu ja täystyöllisyys ovat pysyvä olotila. Mutta työttömyys lisääntyi vuoden 1973 2 %:n työttömyydestä 70-luvun lopulla 7 %:iin ja 1980-luvulla noin 9 %:iin. Massatyöttömyyden seurauksena joutuivat luodut huolenpitoelementit todelliseen käyttöön. **Työttömyysturva ja huolenpito** tulevat näin työmarkkinapolitiikassa keskeisiksi talouden kriisin ja lisääntyvän työttömyyden tahdissa.

Työnvälitys ja kunnat saavat molemmat suuria tehtäväkokonaisuuksia työttömyysturvan hallinnoinnissa. Näin lyödään kiinni kaksijakoinen työmarkkinajärjestelmä Tanskaan, jossa työnvälitys on ensisijainen järjestelmä palvelemaan yrityksiä ja vakuutettuja työttömiä ja kunnat ensisijaisesti vastuullisia hyvinvointisuuntautuneista toimenpiteistä ja ei-vakuutetuista työttömistä.

Työllistämisyjärjestelmien ensisijainen tehtävä on säilyttää työttömän jonkinlainen yhteys työmarkkinoille. Niiden luonne on kuitenkin sellainen, että on vaikea erottaa, onko kysymyksessä passiivinen hyvinvointisuuntautunut toimenpide (työllistäminen sosiaalisena toimenpiteenä ja yrityksenä tehdä jotain työttömyystilastoille) vai onko puhe aktiivisesta työttömän yksilölliseen tilanteeseen puuttumisesta (esimerkiksi pätevöittämisen muodossa). Tästä poikkeuksena on kuitenkin sosiaalidemokraattisen hallituksen esityksestä säädetty laki työpaikkojen luomisesta vuonna 1983. Tämä oli murros työllistämispolitiikassa. Laki merkitsi muutosta siihen, ettei yksipuolisesti kohdisteta huomiota työvoimaan, vaan annetaan tukea työpaikan luomiseksi (Dalsgaard 1985). Laki ei kuitenkaan päässyt koskaan näyttämään kelvollisuuttaan, koska porvarillinen hallitus poisti sen 1985.

Kvalifioinnista, eli sekä työllistettyjen että työttömien koulutuksesta, tulee 80-luvun uusi mantra kasvavan huolen seurauksena siitä, miten passiiviset työllistämisen ja huolenpitojärjestelmät vaikuttavat työttömien haluun ja kykyyn mennä työmarkkinoille työpaikkojen mahdollisesti avautuessa. Resurssien lisääminen koulutukseen ja muuhun pätevöittämiseen voidaan nähdä yrityksenä tehdä työllistämisyjärjestelmästä luonteeltaan vähän aktiivisempi. Tämä on mielenkiintoista uudemman työmarkkinapoliittisen kehityksen näkökulmasta. Yritys politiikan aktivoimiseksi tapahtuu osaamista (koulutusta ja pätevöittämistä) lisäämällä eikä työllistämistoimenpiteitä ja huolenpitojärjestelmää leikkaamalla. Tämä on erityisen mielenkiintoista suhteessa siihen, miten paljon poliittisesti painaa kurinpidolliset toimet,

jotka suuntautuvat vahvistamaan yksittäisen motivaatiota työhön. Aktivointipolitiikassa apu osaamisen lisäämiseen kohdistuu vain työttömiin. Politiikassa ei ole päästy siihen, että tämä yhdistyisi jo työllistettyjen koulutukseen.

Yhteenvedonomaaisesti voidaan sanoa tanskalaisen työmarkkinapolitiikan 1990-luvulle asti olleen suuntautunut työmarkkinoiden palvelemiseen allokoinnin (eli lähinnä työnvälityksen) muodossa ja hyvinvointiin ja oikeuksiin suuntautuneen järjestelmän rakentamiseen työttömyyden varalle. Ensin mainittu palveli korkeasuhtanteen ja työvoimapulan aikana pyrkimystä vähentää palkkapaineita ja inflaatiota ja viime mainittu tuli ajankohtaiseksi taloudellisen kriisin seurauksena kompensoimaan tiukan talouspolitiikan aiheuttamaa korkeaa työttömyyttä. Huolimatta porvarillisesta hallituksesta, muutoksesta markkinasuuntautuneeseen politiikkaan ja yleisestä hyvinvointiin ja oikeuksiin suuntautuneesta järjestelmien kritiikistä pysyvät nämä järjestelyt voimassa 90-luvun alkuun asti.

Tanskan työmarkkinapolitiikka oli näin luonteellaan hyvin passiivinen. Passiiviset työllisyyskorvauksen ja luopumispalkan kustannukset muodostivat 70-luvun lopulla ja 80-luvulla noin $\frac{3}{4}$ kaikista työmarkkinoihin liittyvistä valtiollisista kustannuksista; noin 5 - 6 %:a BKT:sta. Sen lisäksi varsinaiset työllistämisen- ja pätevöittämisjärjestelmät olivat laadittu silmällä pitäen enemmän yksittäisen yksilön turvaa kuin aktiivista kouluttautumista tai kurinpitoa. Työttömien työkykyä ja työmoraalia epäiltiin, ja ”rakennetyöttömyys” (osittainen työvoimapula samanaikaisesti korkean työttömyyden kanssa) pantiin korkealle poliittisessa päiväjärjestyksessä 1980-luvun loppuessa. Työvoimapula erityisaloilla ja työttömyys lyhytaikaisen taloudellisen korkeasuhtanteen aikana 80-luvun puolivälissä olivat mm. vaikuttamassa tähän. Poliittiset keskustelut työmarkkinoiden ”rakenneongelmista” olivat lähelölaus uuteen aktiivisempaan 90-luvun työmarkkinapolitiikkaan.

4 1990 luvun työmarkkinapolitiikka

1980-luvun loppua ja 1990-luvun alkua leimaa poliittinen keskustelu työmarkkinoiden rakenneongelmista, ja erityisesti passiivisten ja hyvin laajojen työllistämisen- ja turvajärjestelmien merkityksestä. Kuitenkin murroksen ensimmäiset merkit tulevat aivan toiselta suunnalta, nimittäin sosiaalipolitiikasta ja kuntien hankkeista ei-vakuutetuille työttömille. Sosiaaliministeri ottaa käyttöön vuoden 1990 tienoilla **työlinjan** eli **aktivoinnin** uutena käsitteenä taistelussa työttömyyttä vastaan. Se tehdään ”nuorisotoimenpiteenä” ei-vakuutetuille 18-19 -vuotiaille työttömille ja laajennetaan alle 25-vuotiaisiin ”aktivointipaketin” mukana toukokuussa 1992. Näin ollen kunnat ottavat käyttöön nuoria ei-vakuutettuja koskien aktivointikäsitteen, joka koostuu työvelvollisuuden ja pätevöitymisen sekoituksesta. Eli kuten silloin oli suosittua esitellä: ”Yde for at nyde (tee jotain saadaksesi jotain) - periaate”. On tarkoitus tehdä selvää ”holhouskulttuurista”. Argumenttina sen puolesta on muun muassa nopea toiminta, koska kaikki analyysit olivat osoittaneet, että mitä pidempi työttömyysjakso sitä vähemmän todennäköistä oli työllistyä. Siksi kysymyksessä on nopea pätevöityminen tai vähemmän kunnianhimoisesti se, ettei pidä menettää saavutettuja taitojaan. Pätevöitymiselementti on näin siis keskeinen, laki antaa myös mahdollisuuden aktivointitoimenpiteiden hyvin vaihtelevaan suuntaamiseen tarpeen mukaan. Mutta kuten ”tee jotain saadak-

sesi jotain” – periaate viittaa, voidaan uuden ”aktivoinnin” myös sanoa olevan kansainvälisen workfare – periaateen ja kokemusten inspiroimaa, joissa korostetaan kurinpidollisia elementtejä politiikassa. Yksittäinen työtön velvoitetaan työhön rahan saamiseksi. On kuitenkin kysymyksessä erityinen tanskalainen workfare, jossa työttömät varustetaan myös oikeuksilla, esimerkiksi pätevöitymisen yhteydessä (Torfing 1999, Jørgensen 2002).

Uusi aktivointikäsitys muodostuu tärkeäksi inspiraation lähteeksi työmarkkinapoliittisissa työryhmytyöskentelyissä 1990-luvulla, sekä Zeuthen-valiokunnassa 1992 että Sosiaaliko-missiossa 1993. Porvarillinen hallitus asettaa työryhmät valmistamaan ratkaisuja ”rakenne-ongelmiin”. Poliittista päiväjärjestystä näissä työryhmissä etsitään liberaalista mallista, joka olettaa korkean päivärahasen vaikuttavan negatiivisesti markkinamekanismeihin. Zeuthen-valiokunnan työn yhteydessä, jossa työmarkkinaosapuolet ja poliittisesti valitut asian-tuntijat olivat edustettuina, osoittautuu kuitenkin, etteivät selkeät leikkaukset turvan tuen tasossa ole poliittisesti mahdollisia. Tässä yhteydessä on huomattava, ettei Tanska ole las-kenut turvan tasoa 1990-luvun työmarkkinapolitiikan muutoksissa. Lukemattomia kertoja sitä on yritetty tuoda poliittiseen päiväjärjestykseen, ja kansainvälisessä kanssakäymisessä, mm. OECD:n ja IMF:n toimesta, ei ole myöskään puuttunut suosituksia laskea päivärahan tason Tanskassa (Larsen ja Stamhus 2000, Jørgensen ym. 1999b).

Ehdotusosassa operoidaan politiikan aktivoimiseksi räätälöimällä pätevöitymistöimenpitei-tä yksittäisen työttömän tarpeiden mukaisesti, ja työttömän vakuutettuna oloaika lyhentä-mällä. Työllistämisturva muuttuu aktivoinniksi. Tämä tarvesuuntautunut aktivointihanke ajatellaan toteutuvan voimakkaan alueellistamisen avulla ja tähän liittyen vahvistamalla alueellisia korporatiivisia elimiä sekä yksilöllisten toimenpidesuunnitelmien avulla, joiden tulee toimia työmarkkinajärjestelmän ja yksittäisen työttömän välisenä sopimuksena, jossa kuvataan aktivoinnin kulku. Poliittisesti ei tästä kuitenkaan päästä yksimielisyyteen vuonna 1992. Sen sijaan päätetään kokeilla näitä periaatteita yhdellä alueella (Ribe) vuonna 1993. Hallituksen vaihtuminen vuoden 1993 alkupuolella, jolloin sosiaalidemokraattisesti johdet-tu hallitus tulee valtaan, sisältää kuitenkin, että päätös uudesta työmarkkinauudistuksesta vuonna 1994 tehdään ennen kuin kokeilu edes on lähtenyt kunnolla käyntiin (Jørgensen ym. 1994). Uusi työmarkkinauudistus on tavallaan näyte uuden hallituksen kyvykkyydestä uudistaa politiikkaa (ja näyte tulossa oleviin eduskuntavaaleihin syksyllä 1994), mutta myöskin sen seurausta, että työttömyys oli saavuttanut uuden 12 % huippulukeman. Tässä yhteydessä on huomattava, että korkea työttömyys tuo tullessaan toisen tyyppisen keskustelun ”kansalaispalkasta”, jonka lähtökohta on hyväksyä, että henkilö, joka valitsee työmark-kinoilta vetäytymisen, saa pysyvästi julkista tukea – ilman vastasuoritusta. Mikään poliitti-sesti merkittävä toimija ei kuitenkaan koko sydämellään tue kansalaispalkka-ajatusta.

Työmarkkinareformi vuodelta 1994 on monella tavalla käännteentekevä tanskalaisessa työmarkkinapoliittisessa yhteydessä uuden aktiivipolitiikan kanssa (jossa passiiviset menot muodostavat nyt 2/3 kaikista menoista), jota pyritään toteuttamaan sekä työmarkkinoiden että yksittäisen työttömän tarpeiden mukaan. Sosiaalidemokraattisen hallituksen johdolla tehdään uudentyyppinen työmarkkinapoliittinen ”sopimus”. Talouspolitiikan kiristämisen ja korkean työttömyyden hyväksymisen ajasta, jota täydennettiin (ammattiyhdistysliikkeen hallinnoimalla) laajalla turvajärjestelmällä, siirrytään ekspansiiviseen talouspolitiikkaan, todelliseen ja varhaiseen työttömien yksilölliseen pätevöittämiseen ja uuteen alueelliseen, korporatiiviseen ohjausjärjestelyyn. Vastaavasti puututaan melkein ”rauhoitettuihin” va-

kuutusjärjestelmiin vakuutusaikaa lyhentämällä, terävimmillä arvioinneilla työmarkkinoilla käytettävissä olosta ja velvollisuudella aktivointiin. Reformin yhteydessä työmarkkinoilta poistuminen julkisesti huollettavaksi toteutetaan osittain ottamalla käyttöön erilaiset vapaajärjestelyt (dk=orlovsordninger). Työvoimatarjonnan vähentämiseksi annetaan mahdollisuus vuoden sapattivapaaseen, lastenhoitovapaaseen tai koulutusvapaaseen, jolloin samanaikaisesti saa työttömyyskorvausta (kuitenkin vain 80%:a työttömyyskorvauksesta sapattivapaata varten). Tämä oikeus koskee niin työssäkäyviä kuin työttömiä. Vapaan ottamisen edullisia ehtoja on vähennetty 1990-luvun aikana olennaisesti laskemalla etuuksien tasoa, ja sapattivapaa on kokonaan poistettu.

Näin uusi vero- talous- ja työmarkkinapoliittisten elementtien ”politiikkamix” asettaa uuden kurssin tanskalaiselle politiikan kehitykselle 1990-luvulla.

5 Aktivointiuudistus

Työmarkkinauudistuksen idean mukaan tarkoitus oli tuoda ulkoapäin ainoastaan tavoite- ja puiteohjausta ja toiveena oli siirtyä sääntösuuntautuneesta tarvesuuntautuneeseen aktivointiin. **Tarvesuuntautuneisuus** sisälsi aktivoinnin järjestämisen alueellisten tarpeiden, toiveiden ja ongelmien mukaan. Tulisi tapahtua työttömien toiveiden ja edellytysten ja alueellisten työmarkkinoiden tarpeiden yhteensulautuminen. Arvioitiin alueellisesti voitavan varmistaa yksittäisen työttömän ja työmarkkinoiden tarpeiden yhteensopivuus ja toiminnan näin tulevan osumavarmemmaksi kuin keskus- ja sääntöohjatun toiminnan. Painotettiin myös varhaisen aktivoinnin vahvistamista.

Työmarkkinauudistukseen kohdistuvat toiveet olivat korkealla ja se julkistettiin näyttävästi eikä uudistukseen liittyvä retoriikka ollut vaatimatonta: työmarkkinapolitiikan uudistamisen otsikkona oli ”Uusi työelämä”. Hallitus julisti, että uudistus murtaisi työttömyyskäyrän. Uudistuksen esitleminen miltei ainoana keinona muuttaa työttömyyslukuja oli sinänsä melkoisen optimistista erityisesti, koska se itsessään ei sisältänyt työtä luovia elementtejä. Viimemainittua yritettiin toki saavuttaa ekspansiivisen talouspolitiikan avulla, talouden ”kick-startilla”.

Työmarkkinauudistus teki eron lyhyt- ja pitkäaikaistyöttömän välille. Tämä ero sementoitii myöhemmin jakamalla työttömät päivärahakaudella ja aktiivikaudella oleviin. Näille kahdelle henkilöryhmälle otettiin käyttöön erilaiset oikeuden ja velvollisuudet. Vähemmän kuin yhden vuoden työttöminä olleet sijoitettiin päivärahakaudelle, jolloin ei ole ”oikeutta ja velvollisuutta” aktivointiin. Oikeus ja velvollisuus aktivointiin on puolestaan aktiivikaudella olevilla työttömillä (yhden ja neljän vuoden välillä yhtäjaksoisesti työttömänä olleet), joiden pitää osallistua aktivointitoimenpiteeseen vähintään 75% aktiiviajastaan.

Lisäksi otettiin käyttöön uusia aktivoinnin instrumentteja. Ennen kaikkea otettiin käyttöön **yksilöllinen toimenpidesuunnitelma** keskeisenä työkaluna suhteuttaa työttömän toiveet ja edellytykset työmarkkinoiden tarpeeseen. Työttömät alle 60-vuotiaat työttömyyskassan jäsenet saivat oikeuden yksilöllisen toimenpidesuunnitelman laatimiseen kolmen työttö-

myyskuukauden jälkeen. Tarkoituksena oli, että näin taataan toimenpiteiden suunnittelu. Keskusteluissa työttömän kanssa piti kartoittaa, mitkä ovat asianomaisen henkilön näkymät ja mahdollisuudet. Tämä sitten ”pantaisiin yhteen” paikallisten ja alueellisten työmarkkinoiden työllistämismahdollisuuksien kanssa. Toimintasuunnitelma oli niin sanoaksemme kirjallinen sopimus työttömän ja julkista viranomasta edustavan työnvälityksen välillä. Työtön saisi aktivointia varten toimintasuunnitelman. Tällä tavoin pyrittiin luomaan perusta toimenpidekokonaisuudelle tavoitteena tavanomainen työllistyminen.

Työmarkkinauudistus lisäsi huomiota aktivoinnin työllistämisvaikutuksiin. Työharjoittelusta poistettiin **päivärahaoikeuden uudelleen ansaitseminen**. Näin poistettiin työttömän kannustaminen työharjoittelujaksoon yksinomaan päivärahaoikeuden säilyttämiseksi. Samanaikaisesti – eikä vähiten – velvoitettiin kunnat yhä suuremmassa määrin tarjoamaan näköaloja sisältäviä työharjoittelumahdollisuuksia sen vuoksi, etteivät nekaan olisi voinut olla enää kiinnostuneita työttömän pitämisessä aktivoinnissa pelkästään päivärahaoikeuden vuoksi, jotta näin olisivat voineet estää työttömän päätymistä toimeentulotukiasiakkaaksi. Enää ei pitänyt olla mahdollisuutta kunnalliseen ”kassa-ajatteluun”. Tavoitteena oli, että työharjoittelupaikat pitäisi rakentua työttömän yksilöllisistä edellytyksistä käsin pitkäaikaisiksi ja toisiinsa yhteensopiviksi aktivointijaksoiksi ja samanaikaisesti työharjoittelupaikkojen pitäisi ottaa huomioon alueelliset työmarkkinoiden tarpeet. Uutuus oli siten myös se, että kunnalliset työtarjoukset (työharjoittelupaikat) piti tehdä tämän yhteistyön tuloksena eikä kunnan omista intresseistä lähtien. Suhde julkisen ja yksityissektorin työharjoittelun välillä ei kuitenkaan ole mainittavasti muuttunut. Yhä julkisen sektorin työharjoittelupaikat muodostavat valtaosan kaikesta työharjoittelusta.

Yksilöllinen työharjoittelu luotiin niitä työttömiä varten, joilla odotettiin olevan erityisen vaikeaa saavuttaa tavanomaista työllistymistä normaalein palkka- ja työehdoin tai mennä työharjoitteluun tavallisille työmarkkinoille. Näin myös lainsäädännössä otettiin huomioon työttömät, joilla on erityisongelmia.

Koulutus ja työkierto tarjottiin lisäksi välineiksi aktiiviseen työmarkkinapolitiikkaan. Vanhojen järjestelyjen lopettaminen koulutuksen tarjonnassa (UTB = koulutustarjous) ja erilaisten vapaiden mahdollisuus (vuodesta 1993) teki mahdolliseksi panostaa laajasti yleiseen sekä työssä olevien että työttömien osaamisen lisäämiseen. Uudistus sisälsi mahdollisuuden painottaa työn ja osaamisen säilyttämisen tavoitetta työmarkkinapolitiikassa. Tavoitteet olivat siis korkeammalla kuin vain tarttua työttömyyteen ja työmarkkinoiden epätasapainoon. Tämä kaikki loi tilaisuuden lisätä työmarkkinatoimijoiden yhteistyötä alueellisella tasolla. Kuten oheisesta taulukosta näkyy, koulutus on lisääntynyt huomattavasti viime vuosina ja sen osuus on puolet koko aktivointijaksosta.

Taulukko: Työmarkkinapoliittisiin toimenpiteisiin osallistuneet ja kokonaan tavanomaisen työelämän ulkopuolella olevat (1000 henkilöä) vuosina 1994 - 2001

| | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 |
|--|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| Tuettu työllistyminen* | 60 | 51 | 49 | 49 | 46 | 42 | 36 | 35 |
| (Erilaiset)vapaat (dk. orlov) | 51 | 82 | 63 | 47 | 43 | 34 | 28 | 24 |
| Koulutus | 24 | 17 | 23 | 24 | 27 | 39 | 36 | 41 |
| Vetäytyminen työmarkkinoilta | 119 | 138 | 167 | 171 | 177 | 180 | 181 | 179 |
| Työmarkkinapoliittisiin toimenpiteisiin osallistujat yht.** | 256 | 293 | 305 | 294 | 298 | 303 | 291 | 292 |
| Rekisteröity työttömyys | 343 | 288 | 246 | 220 | 183 | 158 | 150 | 145 |
| Kokonaan tavanomaisen työllistymisen ulkopuolella olevat yht. | 599 | 581 | 551 | 514 | 481 | 461 | 441 | 437 |

* Tuettu työllistyminen sisältää yksityis- ja julkisen sektorin työharjoittelun, yksilöllisen työharjoittelun, potitöyt sekä perustamistuet ** Kokonaismäärä sisältää lisäksi integraatiokoulutuksessa ja muussa aktiivoinnissa olevat henkilöt

Tällä hetkellä on vajaa 80 000 kokovuotista osallistujaa aktiivoinnissa (kuntien ja työvoimatoimistojen kautta). Lukumäärä on ollut kutakuinkin tasainen työmarkkinauudistuksesta lähtien. Sitä vastoin erilaisilla vapailla olevien määrä nousi huomattavasti vuoteen 1996, jonka jälkeen se on laskenut rajusti. Sen lisäksi työmarkkinatoimenpiteisiin osallistujien määrän kokonaismäärä kasvu heijastuu jatkuva ”luopumispalkkajärjestelmän” kasvu. Vaikka luopumispalkka – ja aktivointijärjestelmät lasketaan mukaan työttömyyslukuihin, on silti tapahtunut huomattava niiden henkilöiden määrän lasku, jotka ovat olleet tavanomaista työllistymistä ilman vuoden 1994 jälkeen.

6 Uudistuksen jälkeinen kehitys

Ensimmäinen poliittinen ongelma uudistuksen ympärillä oli sen nopea toimeenpano – ilman riittävää aikaa suunniteluun ja sisäänaioon. Oli selvää jo vuoden 1994 alussa, ettei työnvälitys pystynyt täyttämään tavoitevaatimusta työnhakusuunnitelmien tekemisessä. Tämä merkitsi muun muassa, että työttömien aktivointi kulki hiljaisella tempolla. Huhtikuussa 1994 työministeri lähetti nootin – **paimenkirjeen** – alueellisille työmarkkinaneuvostoilta, työnvälityksen aluejohtajille sekä valtion tunnustamille työttömyyskassoille. Paimenkirje painotti sitä, että on tärkeää toimintasuunnitelmien toteutuksen pikainen käyntiinlähtö ja että työharjoittelupaikat pitää miehittää 14 päivän kuluessa. Tämä pani toimintasuunnitelmatuotannon kunnolla käyntiin. Paimenkirjeellä sivuutettiin työnhakusuunnitelman laatu nopean työharjoittelusijoituksen kustannuksella. Näin uudistuksen varhaisvaiheessa tapahtui määrän korostaminen laadun sijaan. Tämä määrän ensisijaisuus on seurannut siitä lähtien politiikkaa.

Poliittiset keskustelut eivät loppuneet tähän. Päinvastoin. Ne jatkuivat koko vuoden 1994 ajan. Tuloksena oli useita työmarkkinauudistuksen korjauksia – ensimmäisenä ”**palvelun-**

tarkistus”, joka sisälsi monia aktivointiosan tiukennuksia. Tähän on lisättävä, että työttömyys oli väliajalla ehtinyt laskea, josta syystä poliittinen keskustelu erityisesti kohdistui pullonkaulaongelmien riskiin, joka puolestaan siirsi huomiota ”olla työmarkkinoiden käytettävissä” –sääntöihin.

Vuoden 1996 rahoituslakisopimuksen yhteydessä työmarkkinauudistuksesta jälleen keskusteltiin. Taas tehtiin muutoksia sisältöön ja toimivaltajakoon. Olennaisin muutos oli *nuorisotoimenpiteiden vahvistus*, joka astui voimaan 1. huhtikuuta (Breedgaard og Jørgensen 2000). Toinen keskeinen muutos rahoitussopimuksen seurauksena oli *pottitöiden* (*dk=puljejobs*) tuominen julkiselle sektorille. Läänit, kunnat ja valtio saivat mahdollisuuden perustaa edullisin ehdoin työpaikkoja, joiden palkkakustannuksista niiden piti peittää vain 10%. Työttömille tuli velvollisuus ottaa vastaan näitä pottitöitä. Näitä erityisiä työpaikkoja piti tarjota päivärahaan oikeutetuille työttömyyskassojen jäsenille, jotka olivat olleet työttöminä kahden vuoden ajan viimeisen kolmen vuoden kuluessa. Varat olivat korvamerkittyjä eikä niitä voitu käyttää muihin työmarkkinapoliittisiin toimenpiteisiin. Alueelliset työmarkkinaneuvostot pantiin priorisoimaan nämä erityisrahalla rahoitetut työpaikat korkealle, eikä niitä saanut olla vapaina mikäli työnvälitys pystyi välittämään vaaditut kriteerit täyttävän työttömän. Alueellisten työmarkkinaneuvostojen ja työnvälityksen toimivaltaa vähennettiin siten aktivointityökalujen hallinnoinnissa. Kunnat saivat myös oikeuden itse hakea ilmoituksin työttömiä pottitöihin. Päivärahan saannin kokonaisaikaa lyhennettiin maksimissaan viiteen vuoteen ja aktiivikauden alkua aikaistettiin alkamaan kahden vuoden työttömyyden jälkeen (aikaisemmin 4 vuoden). Aktiivikauden aikana työttömälle pitää tarjota työharjoittelua tai koulutusta.

Rahoituslakisopimus vuonna 1999 lisäsi entisestään päivarahajakson ja ”olla työmarkkinoiden käytettävissä” sääntöjen tiukennuksia. Nykyinen *päivärahakausi* on 4 vuotta sisältäen oikeuden ja velvollisuuden kokoaikaiseen aktivointiin yhden vuoden työttömyyden jälkeen. *Nuorisotoimenpiteiden* kohderyhmää laajennettiin koskemaan myös ammattipätevyyden antavissa opinnoissa oleviin nuoriin. *Olla työmarkkinoiden käytettävissä* –määräystä laajennetaan niin, että työttömillä 3 kuukauden työttömyyden jälkeen on velvollisuus ottaa ”kohtuullista” työtä vastaan myös oman ammattialan ulkopuolelta. Lisäksi rajattiin työttömien oikeutta päästä opiskeluvapaalle ja alennettiin vapaiden aikaista päivärahasoa. Nämä tiukennukset on nähtävä vuodesta 1993/1994 huomattavasti parantuneen työllisyyden ja laskeneen työttömyyden ja siihen liittyvän pullonkaulaongelmien pelon ja osaavan työvoiman puutteen valossa.

Rahoituslakisopimukset vuosille 2000 ja 2001 tuovat vain pienehköjä korjauksia kokonaislinjaan. On kuitenkin tullut aika suuremmalle työmarkkinapolitiikan uudistamiselle vielä kerran. Ja uudistusinto – tai korjausinto jos niin halutaan – ei ole tunnusomaista vain nykyiselle konservatiiviselle hallitukselle, joka syksyllä 2002 esitteli toimintaohjelmansa ”Useampi työssä”. Se koskee myös keskeytynyttä uudistusta sosiaalidemokraattisjohtoisessa hallituksessa, joka keväällä 2001 argumentoi välttämättömyyttä ”työttömyysjärjestelmän käännökseen” ja epämielekkään aktivoinnin poistamiseen.

Näiden työmarkkinapolitiikan muutosten rinnalla on keskustelu viime vuosina kohdistunut siihen, miten voitaisiin luoda ”tilavammat työmarkkinat” ja sen mukana, miten yritysten ”sosiaalista vastuuta” voidaan vahvistaa. Taustalla on se merkillinen paradoksi, että kun

enemmän kuin 150 000 henkilöä on päässyt tavanomaisesti työllistymään vuodesta 1993, on samanaikaisesti kasvava määrä jättänyt työmarkkinat (ensisijaisesti luopumispalkan, varhaiseläkkeen, sairaspäivärahan ja kuntoutuksen eduksi) ja pitkäaikaisten toimeentulotukiasiakkaiden määrä on muuttumaton. Joka neljäs 18-66 -vuotias tanskalainen on edelleen riippuvainen julkisesta huolenpidosta. Hallituksen ratkaisu näihin pysyviin marginalisoitumisongelmiin on ”ennaltaehkäisy, kiinnipitäminen ja integraatio”. Pyritään saamaan yksityiset yritykset käyttäytymään sosiaalisesti vastuullisemmin taloudellisin yllykkein, kampanjoin ja muutoin ylipuhumalla. Strategia perustuu vapaaehtoisuuteen ja houkuttelevuuteen pakon ja kiintiöiden sijasta. On myös osoittautunut, että erilaisten perustettujen jousto- ja suojatöiden määrä on ollut paljon odotettua pienempi (sama koskee palvelutöitä). Varhaiseläkeuudistus (vaikuttaa vuodesta 2003) ja joustotyöjärjestelmän on ajateltu antavan piristysruiskeen visiolle tilavista työmarkkinoista. Ovatko nämä toimenpiteet riittävät murtamaan tendenssin ”lukkiutumisesta etuusjärjestelmään” ja ”marginalisoitumiseen” ja ”ekskluusioon” avoimilta työmarkkinoilta, ei vielä tiedetä. Etuvastakohdat, jotka strategisesti vaikuttavat tanskalaiseen työmarkkinapolitiikkaan, ovat olemassa myös panostamisessa tilaviin työmarkkinoihin. Työnantaja- ja työntekijäjärjestöillä on kuitenkin yhteinen intressi taata vapaaehtoinen säättely valtiollisen puuttumisen sijaan. Se voi merkitä, että integraatio-osuudesta helposti luovutaan ennaltaehkäisyn nimissä ja töissä olevien kiinni pitämiseksi työelämässä.

Kaiken kaikkiaan voidaan sanoa, että työmarkkinapolitiikka viimeisten vuosikymmenten aikana on saavuttanut ”high politics” statuksen. Se on erittäin politisoitunut politiikka-alue, jota jatkuvasti muutetaan, tarkennetaan ja uudistetaan. Tämä on varmaankin pysyvä tila, johon toimijoiden ja instituutioiden pitää sopeutua toiminnassaan. Fokus on näin ollen vaihtunut merkittävästi 1990-luvun kuluessa. Alkuperäisen työmarkkinuudistuksen aktiivointikonsepti on muuttunut. Kohdistaminen tarvesuuntautuneeseen toimenpidesuunnitelmaan vaikuttaa asteittain saaneen pienemmän merkityksen, ja se on joillakin alueilla korvattu paluulla enemmän sääntöohjattuun toimintaan. Joka tapauksessa on tapahtunut huomattava alueellisten työmarkkinaneuvostojen toimintavaltuuden supistaminen samanaikaisesti kuin työnvälityksen, suuremmassa määrin kuin oli ajateltu vuoden 1994 reformin yhteydessä, pitää työskennellä enemmän sääntöohjauksen mukaisesti. Tämä täytyy nähdä mm. ajankohtaisen poliittisen päiväjärjestyksen pohjalta, jolloin riittävien työtilaisuuksien tarjontaa on edistettävä ottaen huomioon demograafinen kehitys ja lisääntyvä työvoimapula tietyillä sektoreilla.

Jälleen olemme yhden työmarkkinapolitiikan uudistuksen edessä. Uudistus pantiin alulle, mutta jota ei toteutettu aikaisemman sosiaalidemokraattisjohtoisen hallituksen toimesta. Keväällä 2001 tarjosi silloinen työministeri Ove Hygum neuvotteluja ”työmarkkinapolitiikan uudelleenorientoitumisesta”. Lupaukset olivat suuria – mutta niitä ei lunastettu (kuten tunnettua eduskuntavaalit tulivat tielle syksyllä 2001). Pitäisi lopettaa ”epämielekäs pakko-aktiivointi”, josta sen sijaan pitäisi tehdä joustavampi (mm. poistamalla sääntö vähintään 75%:n aktiivoinnista aktiivikauden aikana ja aktiivoinnin lisääntyvällä alueellistamisella).

”Useampi työssä” iskulauseen alla on uusi hallitus pannut alulle vielä yhden työmarkkina- ja sosiaalipolitiikan ohjaus- ja sisältöuudistuksen. Ensimmäinen osa sisältää aktiivisen työmarkkinapolitiikan hallinnon muutoksen. Tämä merkitsee toimeentulotukiasiakkaiden aktiivoinnin siirtämistä sosiaaliministeriöstä työllisyysministeriöön (entinen työministeriö). Ke-

väällä 2002 poikkiministeriöllinen valiokunta (työllisyysministeri puheenjohtajanaan ja jäsenenä pakolais-, siirtolais- ja integraatioministeri, talous- ja elinkeinoministeri sekä opetusministeri) valmisti toimintasuunnitelman (mm. tehtävällä vähentää aktivoinnin kuluja kaikkiaan 1.5 miljardilla kruunulla). Huolena oli sama kuin edellisellä hallituksella eli lisätä työtilaisuuksia ja välttää työvoimapulaa. Ratkaiseva ero on ehkä se, että välinepuolella ei ole mitään ”pyhiä lehmiä” ja näin myös korvaustasoa voidaan alentaa (vrt. hallituksen esitystä pakolaisten toimeentulotuen alentamista 30-50%). Lisääkö työn vastaanottamisen taloudellisen kannustuksen terävöittäminen työllistymistä ja vähentääkö työttömyyttä, on kuitenkin avoin ja kiistanalainen kysymys.

7 Ohjaus ja organisointi

Uuden työllisyysministerin ensimmäinen aloite oli, kuten se myös tulkittiin, ”rintamahyökkäys” ”Tanskan mallia” vastaan ja erityisesti ammattiyhdistysliikettä vastaan. Tällaisia ovat ehdotukset yhden valtiollisen työttömyyskassan perustamisesta, edullisten erityissopimusten kieltämisestä lailla sekä lakisäteisen oikeuden antamista osapäivätyölle. Meidän täytyy seuraavassa yrittää selventää, mistä tanskalaisten työmarkkinoiden sääntelyn ja ohjauksen erityislaatuisuus koostuu.

Korporatismi, joka siis tarkoittaa ammattiyhdistysliikkeen ja työnantajien pysyvää osallistumista julkisten politiikkojen muotoiluun ja läpivientiin, on yli 100-vuotisen historiansa kanssa juurrutettu Tanskaan. Se koskee ammattiliittojen osallistumista neuvostoihin, neuvottelukuntiin ja komiteoihin, mutta politiikkaa yleensä. Korporativismin mukaisessa politiikassa tehdään päätöksiä sen jälkeen, kun on työmarkkinaosapuolten kanssa on neuvoteltu tai he ovat osallistuneet sopimiseen. Tämä leimaa Tanskan työmarkkinapolitiikkaa mitä suuremmissa määrin. Tämä voidaan nähdä esim. poliittisissa kompromisseissa, joissa osapuolten ”sormenjälki” on selvä, mutta myös politiikan täytäntöönpanossa, johon on paljon kiinnitetty huomiota 1990-luvun puolesta välistä alkaen, on osapuolten osallistumisella hyvin tärkeä rooli (Larsen og Jørgensen 2002). Tämä työmarkkinaosapuolten tuleminen mukaan politiikkaan perustuu historian kuluessa muovautuneeseen normiin siitä, että järjestöt itse järjestävät työmarkkinasuhteet tulopoliittisilla sopimuksilla. Poliittisen järjestelmän pitää kunnioittaa tätä järjestöjen itsehallintoa, jota osapuolet mielellään nimittävät ”Tanskan malliksi”. Se on sosiaalinen konstruktio, joka myös on saanut poliittista valtaa.

Työmarkkinajärjestöjen osallistuminen politiikkakehitykseen edistää sekä läsnäoloa että vastuuta. Siksi jo vuonna 1970 työnvälitysjärjestelmän yhteyteen perustettiin yksi maan kattava työneuvosto (Lansarbejdsnævnet LAN) ja 14 alueellista työmarkkinaneuvostoa (Arbejdsmarkedsnævnet AMN) korporatiivisesti kootuksi elimiksi. Niistä kummatkaan ei saa mitään budjettivaltaa, joten neuvostojen toimivalta on rajoitettua. Mutta **kollegiaalinen järjestelmä** on saanut näin puitteensa.

Seuraavina vuosina järjestöt painostavat kovasti saadakseen lisää toimivaltaa, niin etteivät elimet vain muodostaisi keskustelufoorumia, jossa *käsitellään* työmarkkinapolitiittisia kysymyksiä, mutta joilla ei ole mitään erityistä vaikutusta kehitykseen. Vuonna 1975 tämä

onnistuu. Ne saavat lisää budjettivaltaa suhteessa työnvälityksiin. Näillä muutoksilla **hallinnollinen järjestelmä** menettää valtaansa kollegiaalisen vallan eduksi. Lisäksi tällöin aletaan puhua työmarkkinapolitiikan alueellistamisesta, vaikka vasta myöhemmin aluetaso saa paljon uusia tehtäviä ja lisää vaikutusvaltaa.

Järjestelmä työpaikkojen luomiseksi vuonna 1983 lisää alueellisten neuvostojen toimivaltaa entisestään. Niiden pitää ottaa kantaa kaikkiin – myös puhtaasti kunnallisesti rahoitettuihin – työpaikkojenluontiprojekteihin, ja työnvälitys sai oikeuden lähettää nuoret työttömät projekteihin. Lisäksi neuvostoista muodostuu hallinnollisesti päättäviä tahoja. Tämä tarkoittaa, että tähän asti suhteellisen suuri kunnallinen panostus vähentyy. Näyttää siltä, että neuvostojen rooli toimi vakaalla pohjalla.

Mutta jo vuonna 1985 porvarillisen hallituksen tultua valtaan otetaan neuvostoilta ja työnvälitykseltä pois niiden aikaisemmat velvollisuudet ja toimivalta koskien kunnallista aktiiviteettia. Kunnat ja läänit (edustaa maakuntahallintoa - ei valtiollinen, huom.) ovat vuodesta 1978 toiminnallisesti ja taloudellisesti tulleet osallisiksi työttömyyden vastaiseen taisteluun, mutta työmarkkinaosapuolilla on ollut tietty vaikutusvalta kuntiin tähän asti. Mutta suurempi **kunnallinen itsehallinto** sisältää kahden – usein kilpailevan – järjestelmän toteuttamisen. Vuonna 1990 vahvistetaan jälleen kunnallisen tason toimivaltaa suhteessa alueellisiin neuvostoihin.

Kuten mainittu, 1990 luvulla talouden rakenneongelmat otetaan vakavasti poliittiseen päiväjärjestykseen, ja porvarillinen hallitus panee käyntiin laajan valiokunta- ja selvitystyön, tavoitteena on löytää ratkaisumallit ongelmiin. Nämä valiokunnat kohdistavat huomion myös aktiivisten työmarkkinatoimenpiteiden *ohjausmalleihin* (vrt. Jørgensen og Lassen 1992). Niinpä työmarkkinauudistukseen 1994 otetaan ohjauspuolella joitakin Zeuthen-valiokunnan malleja, ja tämä yhdessä juuri aloittaneen sosiaalidemokraattisen hallituksen kanssa merkitsee uutta ohjausmallia, joka oleellisesti vahvistaa työneuvostoja. Työmarkkinauudistus antaa osapuolijärjestelmälle huomattavasti toimivaltaa. Aikaisempi maata kattava neuvosto (LAN) korvataan uudella työneuvostolla (Landsarbejdsråd LAR) ja alueelliset neuvostot (AMN) korvataan myös uusilla alueellisilla työmarkkinaneuvostoilla (regionale arbejdsmarkedsråd RAR) vuodesta 1993.

Työneuvoston suurempi toimivalta muodostuu siitä, että neuvosto on suoraan ministeriä neuvoa-antava, ja että neuvosto päättää alueellisten neuvostojen työmarkkinatoimenpiteiden rahoituksesta, tavoitteista ja tulosvaatimuksista. Alueneuvostojen suurempi toimivalta muodostuu siitä, että niiden pitää pistää hankkeet tärkeysjärjestykseen ja päättää toimenpiteiden laajuudesta koskien mm. kohderyhmäryhmää ja aktivointivälineitä. Niiden pitää asettaa hankkeille tavoitteet ja tulosvaatimukset. Työmarkkinauudistuksella luodaan taloudellinen puiteohjaus, joka antaa alueellisille neuvostoille suuren vapauden priorisoida aktivointivarojen sisällä. (Jørgensen ym. 1999a).

Alueellisten työmarkkinaneuvostojen vuonna 1994 työmarkkinauudistuksen yhteydessä saamaa laajaa toimivaltaa on 90-luvun loppupuoliskolla voimakkaasti heikennetty. Se on osittain tapahtunut lainsäädännöllä (mm. erityisrahoitettujen työpaikkojen yhteydessä, nuorisotoimenpiteiden säätämisessä, velvoiteaktivoinnin 75%:n säännön muodossa), osittain hallinnollisten järjestelmien vahvalla keskusjohtoisuudella, joka heikentää neuvostoja ja

näin työmarkkinaosapuolten mahdollisuuksia kontrolloida politiikan toteuttamista. Suhteessa viimeksi mainittuun on tavoite- ja kehysohjaus ollut paradoksaalisesti yksi poliitikkojen ja hallintovirkamiesten keinoista ”vallata valta takaisin”. Se on muun muassa tapahtunut asettamalla terävät tavoite- ja tulosvaatimukset, jotka hyvin pitkälle tosiasiallisesti ovat määrittelleet tavan, millä toimenpiteet on tehty. Poliitikkojen yritys ”vallata valta takaisin” voidaan edelleen nähdä siitä, että vuosittaisista rahoituslakineuvotteluista on muodostunut käännekohta kaikille suuremmille työmarkkinapolitiikan korjauksille vuodesta 1995 alkaen. Kehitys ei kuitenkaan ole mitenkään yksiselitteistä. Vuodesta 1998 ovat kunnat esimerkiksi olleet velvoitettuja asettamaan paikalliset koordinoitilautakunnat, joihin työmarkkinaosapuolet osallistuvat. Nämä ovat neuvoantavia elimiä koskien kuntien päätöksiä ”tilavista työmarkkinoista” ja sen yhteydessä työmarkkinoille suuntautuvista aktivointitoimenpiteistä. Koordinointilautakunta on ainutlaatuinen siinä mielessä että kunnallinen työllistämistoiminta on aikaisemmin ollut suljettu työmarkkinaosapuolilta, ja se voidaan näin nähdä ensimmäisenä askeleena kohti kunnallisen työmarkkinapolitiikan korporointia.

8 Työmarkkinapolitiikan tulevaisuus

Vuodesta 1994 alkaen on Tanska saanut laskettua avointa työttömyyttä n. 60 %, yli 12 %:sta nykyiseen 5 %:iin. Samanaikaisesti työllisyys on lisääntynyt ilman inflaation ja pullonkaulaongelmien laajaa esiintymistä. Verrattuna muihin maihin on tanskalainen työmarkkinapolitiikka menestys. Mutta menestys on suhteellista. On edelleen työttömyyttä, myös piilossa olevaa, ja monet rakenteelliset ongelmat ja diskriminointi – tähän liittyen pakolaisten ja siirtolaisten – ovat ratkaisematta. Olemme sen paradoksin edessä, että meillä on edelleen marginalisointiongelmaa samanaikaisesti, kun on aavisteltavissa alkavaa työmarkkinoiden työvoiman saannin ongelmaa. Ja missä demograafinen kehitys nuorten vähenemisineen ja vanhojen määrän lisääntymisineen voi odottaa vahvistavan viimeksi mainittua työvoiman tarjonnan ongelmaa. Tanska on siis edelläkävijämaa, mutta ajankohtaisten ongelmien ratkaisemiseksi Tanskassa ei ole olemassa yksimielisyyttä siitä, mitä tietä pitää kulkea. Strategioiden ovat vastakkaisia. Uusliberaalit ajatukset ja ideat kamppailevat sosiaalisen ja hyvinvointia turvaavan jaksopolitiikan kanssa. Taistellaan sekä sisällöstä, ohjauksesta että rahoituksesta.

Mikäli pitää löytyä tasapainoinen ja poliittisesti hyväksyttävä tie tästä eteenpäin, voidaan edellä olevista analyyseistä vetää se tärkeä johtopäätös, ettei politiikka voi vain olla taloudellisesti järkevää ja sosiaalisesti oikeudenmukaista vaan myös institutionaalisesti läpiviätävää. Se pätee työmarkkinapolitiikkaan – ja luultavasti myös moneen muuhun politiikkaan, joita tarkastellaan vain ”sektoripoliittikkoina”. Mutta se koskee myös yleistä talouspolitiikkaa – tai pitäisi ainakin.

Työmarkkinapolitiikalle on luonteenomaista, että sen pitää sekä auttaa varmistamaan tasapainoinen työmarkkinakehitys että antaa apua niille, joilla on ongelmia työn, osaamisen jne. suhteen. On Kysymyksessä on tasapainotteleminen toisaalta vaikutusten suhteen, joka usein samaistetaan huolehtimiseen yritysten työvoiman saannista, ja toisaalta hyvinvointipolitiikan suhteen, jossa ensisijaisesti huolehditaan palkansaajien tarpeista. Mutta kaikki

tämä ei auta, mikäli laaditut lain määräykset eivät toteudu. Sovittu työmarkkinapolitiikka on vain pala paperia, kunnes toimijat, laitokset, yritykset ja palkansaajat alkavat toimia sen mukaisesti. Poliitiikan implementointi on itse asiassa ratkaisevaa sille, mitä politiikasta tulee. Ei voida tyytyä katsomaan päätöksentekijöiden toiveita, tahtoa ja yhteisesti ilmaistuja tavoitteita. Implementointi on ratkaisevaa. Ja implementointiprosessi on täynnä poliittisia määräyksiä, jotka taas riippuvat kiinteästi siitä, miten ”järjestelmä” institutionaalisesti rakennetaan. Se tarkoittaa: miten vaikutusvaltaa ja varoja jaetaan eri tasoille, tahoille, elimille ja toimijoille. Korporatiivinen organisointi politiikan läpiviemiseksi Tanskassa antaa erityisen hyvät edellytykset tärkeiden osapuolten jatkuvalla vuoropuhelulla, niin että sekä politiikan ohjelmoinnista että implementoinnista tulee laadukkaita. (Larsen og Jørgensen 2002).

Poliitiikanteon alueellistaminen vuodesta 1994 on osoittautunut suureksi sisäänrakennetuksi potentiaaliksi muutosprosesseissa. (Larsen ym. 1996a, 1996b). On varmistettu paikallisten ongelmien, ryhmien ja toimijaintressien näkökulmien huomioon ottaminen, ja näin varmistettu myös politiikanteon hyväksyntä. Työmarkkinapolitiikan operationaalinen vaikutus tulee suuremmaksi, mikäli tätä huomioon ottamista tapahtuu alueellisesti ja paikallisesti, kun vaihtoehtona on keskitetty ja standardisoitunut toiminta. Alueellisesti perustuva toiminta voi kuitenkin ”taata standardit” ilman, että on välttämätöntä standardisoida implementointi. Lisääntyvät alueelliset vapausasteet ovat tulleet esille ensimmäisten työmarkkinauudistuksen vuosina ja kokeilualueiden, Århusin ja Rinkøbingin, toiminnassa 2000 - 2001 niin, että on käynnistetty hyviä hajautettuja prosesseja, jotka voivat ajan myötä johtaa jämerämpiin vaikutuksiin (Jørgensen ym. 2002). Toimijayhteistyöhön tulee uutta energiaa, tiiviimpää kommunikointia ja lisääntyvää luottamusta. Alueellisesti voidaan luoda kelvollisia sovellutuksia ja uudistuksia alhaalta ylöspäin. Ei reagoida vain ulkoa tuleviin paineisiin ja ongelmiin, vaan ollaan itse luomassa vaikutusala, jotta voidaan luoda sovellutuksia, jotka voivat olla hyödyksi paikallisilla ja alueellisilla työmarkkinoilla.

Tätä voidaan kutsua työmarkkinapoliittiseksi kehitykseksi, jossa järjestöt ovat keskeisiä. Alueellisesti voidaan luoda katalysoituva kiertokulku, jossa toimijat voivat ajan myötä kehittää keskinäistä luottamusta, uskottavuutta ja luotettavuutta. Se tekee niistä kiinnostuneita olemaan areenalla ja osallistumaan yhteiseen työmarkkinapoliittiseen työhön. Sitoutuminen, energia ja päätösaines pitää ohjata järjestelmän kautta, ja yhä edelleen on julkisen vallan tehtävä määritellä reunaehdot ja arviointikriteerit tälle. Motiivit ja tarkoitukset sovelletaan helpommin hajautettuna poliittisen prosessilogiikan mukaan, joka sallii yhteentörmäyksiä ja konflikteja, mutta joka myös asettaa toimijat sen vaatimuksen eteen, että on saavutettava alueellisia politiikkastrategioita ja tuloksia. Yhteispelin instituutionalistaminen tekee sen, että toimijat helpommin ajan myötä tunnustavat omansa ja muiden merkityksen itsekatysoituvalla kiertokululle ja tuloksille. Ylhäältä on siis annettava puitteet, jotka edistävät kollektiivisten toimijoiden yhteistä kiertokulku- ja politiikkaymmärryksen kehittymistä, ja eri tasojen välillä on oltava tiivis, jatkuva vuoropuhelu.

Tällainen suuntautuminen politiikan muodostumiseen ja politiikan implementointiin vuodesta 1994 lähtien ei ole ollut vähäisessä osassa luotaessa edullisia tuloksia työmarkkinapolitiikan alueella. Mutta yhtä selvää on, että vuodesta 1995/1996 alkaen on ollut puhe vähittäisestä alueellisen autonomian perumisesta, mikä potentiaalisesti heikentää toimintaa. Työmarkkinajärjestöt ovat yhä suuremmassa määrin pantu vaikutusvallan ulkopuolelle, ja uudet hallintoperiaatteet (New Public Management – uudistukset) painottavat sen sijaan

hallintovirkamiesten merkitystä. Tämä osaltaan selittää myöhempien vuosien alueellistetun ja tarveorientoituneen työmarkkinapanostuksen ”takaisin vetoa”. Kysymys on siksi, miten varmoja ja jämeriä korporatiiviset linnakkeet Tanskan työmarkkinapolitiikassa ajan kuluessa ovat, ja antaako porvarillisen hallituksen vuonna 2002 markkinoima työmarkkinapolitiikan uudelleenmäärittely alueellisille tasoille ja järjestöille jotakin takaisin niiden itsenäisyydestä. Meidän arviomme on, että myös kyky kollektiivisen tietoisuuden ja yhteisen vastuun muodostamiseen työmarkkinakehityksessä on ollut mukana takaamassa tasapainoisia ratkaisuja työmarkkinoiden sujuvuuden ja hyvinvointinäkökulmien välille. Uuden hallituksen esityksestä ”Useampi työssä” tulee näin myös tanskalaisten hajautetun politiikan sovelutuksen traditioiden testi.

Lähteet:

Auer P (2000): *Employment Revival in Europe: Labour Market Success in Austria, Denmark Ireland and the Netherlands*, Geneva, ILO.

Bredgaard, Thomas og Henning Jørgensen (2000): *Was the Problem Solved? Danish Youth Unemployment Policies in the 1990s*, Aalborg: CARMA.

Cox, Robert Henry (1998), 'From Safety Net to Trampoline: Labour Market Activation in the Netherlands and Denmark', pp. 397-415 in *Governance* 11:4

Dalsgaard, Lene (1985): *Jobskabelse- brikken, der mangler*, ATA-forlaget, Aalborg.

Hansen, Charlotte, Flemming Larsen, Morten Lassen og Henning Jørgensen (1997): *Ta' Teten i Arbejdsmarkedspolitikken*, København: LO & CARMA.

Jørgensen, Henning og Morten Lassen (1992), *Efter Zeuthen-rapporten*, Aalborg: CARMA Årbog 1992.

Jørgensen, Henning, Flemming Larsen og Morten Lassen (1994), *Førsøg med en ny aktiv arbejdsmarkedspolitik - Evaluering af forsøg i Ribe-regionen med behovsorienteret aktiveringsindsats*, Aalborg: CARMA.

Jørgensen, Henning, Flemming Larsen og Morten Lassen (1999a), *Styr på arbejdsmarkedspolitikken - Forslag til et nyt styringssystem på det arbejdsmarkedspolitiske område*, Aalborg: CARMA.

Jørgensen, Henning, Flemming Larsen, Morten Lassen og Jørgen Stamhus (1999b): *La politique active du marché du travail au Danemark-réforme du marché et décentralisation* i Jean-Claude Barbier et Jérôme Gautié (ed.): *Les politiques de l'emploi en Europe et aux Etats-Unis*, Presses Universitaires de France 1999. (pp 155-178).

Jørgensen, Henning, Flemming Larsen, Morten Lassen, Søren Peter Olesen og Jørgen Stamhus (2002): *Evaluering af Århus-forsøget*, CARMA.

Kongshøj Madsen, Per (1999), *Flexibility, Security and Labour Market Success*, Employment and Training Papers 53, Geneva: ILO

Larsen, Flemming, Charlotte Hansen, Henning Jørgensen, Morten Lassen, Birgitte Bagge og Herrad Höcker (1996a): *Implementering af Regional Arbejdsmarkedspolitik*.

Larsen, Flemming, Nikolaj Ejler, Henning Jørgensen, Morten Lassen og Herrad Höcker (1996b): *Aktivering og Aktørvurderinger*, Aalborg: CARMA.

Larsen, Flemming og Jørgen Stamhus (2000): "Active Labour Market Policy in Denmark: Labour Market Reform - Crucial Design Features and Problems of Implementation. CARMA, Aalborg Universitet
(http://www.aub.auc.dk/phd/departnment02/text/2000/35032000_3.pdf)

Larsen, Flemming og Henning Jørgensen (2002), 'Labour market policy' kap. 8 i Henning Jørgensen, *Consensus, cooperation and conflict- the policy-making process in Denmark*, Cheltenham: Edward Elgar.

Scharpf og Schmidt (Ed) (2000): *Welfare and Work in the Open Economy*, vol I og II, Oxford, University Press.

Torfin, Jacob (1999), *Welfare with workfare: Recent reforms of the Danish welfare state*, Journal of european social policy, 9(1): pp. 5-28.

Torfin, Jacob (2000), *Towards Schumpeterian workfare postnational regime? A framework for analyzing the changing face of Danish labour market policy*, Aalborg: CARMA, arbejdspapir nr. 4.

LIITE

| | | |
|--|---|---|
| Kansallinen sosiaaliturvan järjestelmä | Liberaali hyvinvointivaltio | Universaali hyvinvointivaltio |
| Yleiset arvot ja normit | Individualismi, yksilöiden itseluottamus (työmarkkinoilla) Apu: turvaverkko | Yksilöön ja yhteiskuntaan kohdistuvat vaatimukset tasapainossa Yleiset palvelut |
| ”Aktivoinnin” peruste | Kannustukset ovat ensisijaisia >rankaiseva (kurinpidollinen) lähestymistapa | Kannustuksen, rangaistusten, palveluiden ja etujen tasapaino > vastavuoroinen strategia |
| Työelämän normit ja työ-elämysuhteet | Työnantajien laaja vapaus Työpaikkakohtaiset sopimukset Osapuolten rajattu sananvalta sosiaaliturvajärjestelmissä | Työnantajien laaja vapaus Työttömyyden ja köyhyyden riskien korkea yhteiskunnallistaminen Osapuolten laaja osallisuus |
| Työllisyyden ja aktiivisuuden hallinta | Tiettyjen ryhmien korkea yleisyys toimeettomuus; Osa-aikaisuus, sukupuolten epätasapaino kokopäivätyöhön osallistujien määrässä | Korkea koko-aikaisten osuus koko työvoimassa, tasa-arvoiset naisten ja miesten mahdollisuudet työmarkkinoilla Merkittävä osuus työvoimasta julkisella sektorilla |
| <i>POLITIikka</i> Ohjelmien ja palveluiden tyypit | Sosiaaliapu linkittyy työhön kannustukseen >welfare to work - strategia | Universaalit palvelut (ei kohdistettuja) sisältävät erilaisia palveluita, ”aktivointi” mukana > universaali aktivointi |
| Ohjelmien ja politiikan kohde | - Köyhät, ”hyvinvointiriippuvaiset” (yksinhuoltajat, työttömät, asunnottomat, vajaakuntoiset) - The working poor | - Kansalaiset - No working poor |
| Tarjotut edut | Matala ja lyhytaikainen turva (suhteessa työelämän palkkoihin) | Korkea ja pitkäaikainen turva, pieni ero työelämän palkkoihin, ”palkkaperustainen” työmarkkinajärjestelmä |

Kaksi vastakkaista ideaalityyppiä Euroopassa (Henning Jörgensenin kalvo esitelmässä syyskuussa 2002)

Ulla Salonen-Soulié

TANSKALAINEN KANNUSTAVUUS SUOMALAISIN SILMIN

1 Aktivoinnin läpimeno

Aktivointi on keskeinen käsite tanskalaisessa politiikassa. Aktivointi tuntuu sisäistyneen kahta kautta Tanskassa sekä kunnallisen ja paikallisen aktivoinnin että valtiollisen ja alueellisen työmarkkinapolitiikan kautta ja näin se on saavuttanut kaikki tasot ja toimijat. Vastuunotto ja tehtäväjako eri toimijoiden välillä on vähitellen vakiintunut, vaikka kädenvääntöä eri osapuolten välillä pitkin matkaa onkin ollut. Kuitenkin kysymyksessä on ollut pitkä 80-luvulta alkanut monivaiheinen prosessi joka edelleen jatkuu mm. uusimman työmarkkinareformin myötä ja haastaa ja kyseenalaistaa toimintatapoja.

Aktivointi on sisältävä monia toimenpiteitä. Lainsäädäntö on pohjautunut erilaisiin sosiaalipolitiikan (mm. kuntoutuksen, työllistämisen, vapaaehtoissektorin ja vapaan sivistystyön) traditioihin ja se on antanut tilaa monenlaisiin ratkaisuihin. On muodostunut vahvoja paikallisia aktivoinnin käytäntöjä samalla kun kannustavuuden politiikkaa on valtakunnan tasolla virtaviivaistettu.

Mitä työmarkkinauudistuksen 1994 uudistus 2002 sisältää, miten sosiaalipolitiikasta tuli työmarkkinasuuntautunutta ja velvoittavaa aktivointipolitiikkaa? Onnistuuko tanskalainen kannustavuus paremmin kuin suomalainen? Mm. näihin kysymyksiin haemme vastausta seminaariraporttimme päätösluvussa.

2 ”Useampi työhön” – toimintasuunnitelma ja poliittinen yksimielisyys uudesta työmarkkinareformista

”Aktivointitehtailu on lopetettava – työttömiä ei pidä aktivoida vain aktivoinnin vuoksi – aktivoinnin on johdettava suoraan oikeaan työhön”, näin selkeään sanomaan voidaan kiittää Tanskan nykyisen hallituksen työllisyyspolitiikka. Perusteluissa korostuu järjestelmän yksinkertaistaminen ja säännösten harmonisointi, keskeisenä lähtökohtana kaikissa toimenpiteissä on työttömän saaminen työhön avoimille markkinoille.

Seminaarin jälkeen 7. lokakuuta 2002 pääsi Tanskan nykyinen porvarillinen hallitus laajaan poliittiseen sovintoon jälleen uudesta työmarkkinauudistuksesta, joka pääosiltaan saanee lainvoiman vuoden 2003 heinäkuun alusta. Mukana ovat kaikki suurimmat puolueet ja sopimus rakentuu hallituksen toimintasuunnitelmaan ”Useampi työssä” (vrt. Jørgensenin artikkeli). Sitä on markkinoitu urauurtavana työllistämispolitiikan uudistuksena. *Tavoitteena on poistaa ne virheet järjestelmästä, jotka estävät ihmisten työllistymistä.*

Pitkän tähtäyksen tavoitteena on luopua kaksijakoisesta (vakuutet työnvälityksessä ja ei vakuutetut kunnalla) järjestelmästä ja luoda *yksi yhtenäinen työmarkkinajärjestelmä*, jolloin kaikki työttömät kuuluisivat samaan järjestelmään. Ensivaiheessa lähdetään luomaan tälle

perustaa nykyisten järjestelmien harmonisoinnista: samat säännöt koskisivat sekä vakuutettuja ja ei-vakuutettuja, yhdenmukaisia toimenpiteitä tarjotaan molemmille kohderyhmille ja työnvälitysten ja kuntien väliseen yhteistyöhön ja osaamisen lisäämiseen varataan kumpaankin 30 miljoonaa kruunua. Selkeä signaali sopimuksessa on *toimenpiteiden kohdistuminen aktivoinnista työn hakuun*. Miten tehtäväjako toteutetaan on toistaiseksi epäselvää, mutta kuntien taholta on jo ilmaistu huoli mahdollisuudesta kunnallisen aktiivisuuden byrokratisoitumiseen (Notat 141002).

Kaikkien toimenpiteiden lähtökohtana on yksilön saanti työhön. Tavoitteena on, että kaikki työttömät pääsevät nopeammin ja suoraan töihin, ja että kaikille pitää tehdä työnhakusuunnitelma (nykyisin se tehdään vain sellaisille toimeentulotukiasiakkaille, joilla on muita ongelmia työttömyyden lisäksi). Tähän liittyy kaikkien työttömien yksilöllinen henkilökohmainen seuranta vähintään joka 3 kk, ja *resurssien siirto aktivoinnista yhteydenpitoon ja välitykseen*. Yhteydenpidon voisi hoitaa myös muut toimijat kuin viranomaiset (nykyisin vain toimeentuloasiakkaisiin pidetään yhteyttä vain viranomaisten toimesta). Kaikkien työkykyisten työttömien on annettava tietonsa digitaaliseen työpankkiin ("Jobnet.dk") viimeistään kuukauden kuluessa työttömyyden alkamisesta, ja sen ylläpito tulee olemaan kuntien ja työnvälityksen vastuulla. Samalla pyritään motivoimaan sekä julkisen että yksityissektorin vapaiden työpaikkojen saantia kyseiseen työverkkoon.

Muita toimijoita halutaan saada mukaan koko työllistämisen prosessiin ja taata, että kaikki työttömät todella ovat työmarkkinoiden käytettävissä. Tässä on ilmeisesti tavoitteena tarjota työllistämistoimenpiteiden toteuttamista muille kuin julkisen sektorin toimijoille, jotta välttäisiin "työttömistä kiinnipitäminen" omissa palveluissa..

Aktivointitoimenpiteiden radikaali yksinkertaistaminen on keskeistä. Nykyisen 32 erilaisen ja myös toimeentulolähteestä (vakuutetut vs. ei-vakuutetut) riippuvien toimenpiteiden, tukien, projektien jne. sijaan olisi vain kolme toisiinsa yhdisteltävää toimenpidevaihtoehtoa riippumatta toimeentulolähteestä

- 1) ohjaus ja pätevöittäminen, jonka tulisi olla perustavanlaatuinen työllistymiseen suuntautuva toimenpide kaikille kohderyhmille ja joka nykyisin tunnetaan kunnallisista projekteista ja joka voisi sisältää myös koulutusta ja kuntoutuksen koulutuksen osana
- 2) työpaikkaharjoittelu korvaisi nykyisen yksilöllisen työharjoittelun, jota ei voida tehdä nykysääntöjen mukaan mikäli samaa työtä tehdään tavanomaisena palkkatyönä.
- 3) työharjoittelu palkkatuella tarkoittaisi merkittävää hyvin monien erilaisten tukimuotojen yksinkertaistamista; edelleen pidetään mahdollisesti tarpeellisena 3 tai 4 erilaisen palkkatuen määrää.

On aina oltava kannattavaa mennä töihin eli monin eri tavoin pyritään lisäämään kannustavuutta mennä myös matalapalkkaisiin töihin: alle 25-vuotiaiden (ei huoltajien) toimeentulotuen tasoa lasketaan puolen vuoden työttömyyden jälkeen niin, ettei se ole suurempi kuin opiskelijoiden saama koulutustuki. Toisaalta naimisissa kotona olevien (kun aviopuoliso tosiasiallisesti ei ole työmarkkinoiden käytettävissä) tuen tasoa ei enää alenneta vaikka toinen puoliso pääsee töihin ja näin pyritään kannustamaan töihin. Mutta kaikkien aviopuolisojen tuelle annetaan katto, ja tämä merkitsee joidenkin kohdalla tulojen alenemista nykyisestä.

Muodostetaan uusi **valtakunnallinen työllistämisneuvosto** joka korvaa aikaisemmat valtakunnalliset neuvostot: työneuvoston (Landsarbejdsrådet) ja sosiaalneuvoston (Det Sociale Råd). Sanktiot ja ”olla työmarkkinoiden käytettävissä” – säännöt pyritään yhdenmukaistamaan eli koskemaan samanlaisina sekä vakuutettuja että työmarkkinakelpoisia toimeentuloasiakkaita. Kuntien kontrollin on vastattava työttömyyskassojen kontrollia. Kaikkien on otettava kohtuullinen työtarjous vastaan, vaikka tarjottu työ ei vastaisi koulutusta ja työttömät velvoitetaan ilmoittamaan tarkemmin lomistaan ja sairaudesta. Sanktiona on edelleen mahdollista vähentää tukea poissaolotunneista, karanteenimääräyksiä on lisätty ja toimeentulotuen alentamisen perusteita on tarkennettu.

Yksilöllisyyden korostuminen, työmarkkinasuuntautuminen, toimenpiteiden virtaviivaistaminen ja yritysten mukaan saaminen ovat Tanskan kuntaliiton (Kommunernes landsforening) mukaan myönteistä uudistuksessa. Kuntaliitto ihmettelee kuitenkin, mihin mahtuvat kaikki 30 000 toimeentulotukea saavaa työttömää? Samalla ilmaistaan huoli siitä, miten työnvälitykset kannustetaan kiinnostumaan toimeentulotukilaisten työnvälityksestä? Kuntien huolena on myös oikeudenmukaisuuden toteutuminen. (Notat 141002)

3 Tanskalaisen aktiivisen sosiaalipolitiikan kehityslinjoista

Kuntoutus ja aktivointi olivat alunperin kaksi eri tanskalaisen sosiaalipolitiikan traditiota ja käytäntöä. Sosiaalialan kehittämisohjelma (SUM-ohjelma) 1989-91 yhdisti nämä kaksi yhdeksi teema- alueeksi. Teema-alue käsitti kaksi kohderyhmää, perinteisesti erillään pidetyt työttömät ja vammaiset. Murroksen ensimmäiset merkit tulivat jo 80-luvun alussa sosiaalipolitiikasta ja kuntien työllistämishankkeista. Tapahtui kuntoutuskäsitteen muutos ja laajennus yleiseksi työttömien ja vammaisten aktivoinniksi. Vähitellen aktivoinnista muodostui yläkäsite ja esim. sosiaaliministeriö kokosi ”aktivoinniksi” elämänlaadun parantamiseen tähtäävän kuntoutuksen, ammatillisen kuntoutuksen ja työllistämisen. Laajennettu aktivointi korosti kunnan velvollisuutta ja työttömän oikeutta aktivointiin. Aktiivinen elämä alkoi koskettaa yhä useamman ministeriön toimialaa. Aktivoinnissa otettiin käyttöön niin sosiaali-, työ-, kulttuuri- kuin opetusministeriönkin välineitä. Tämä aktivoinnin laava luonne merkitsi monen ministeriön poikki kulkevia polkuja huolimatta poliitikkojen (sosiaali-, työmarkkina- ja koulutuspolitiikka) erillään pitämisestä.

Samalla 90-luvun sosiaalipolitiikasta tuli yhä enemmän aktivointipolitiikkaa ja työmarkkinasuuntautunutta. Vuoden 1997 laki aktiivisesta sosiaalipolitiikasta lähinnä kokosi kunnissa jo toteutuneen toimeentulotukea ja aktivointia koskevan toiminnan muutoksen. Vuoden 1994 työmarkkinareformi määritteli yhteiskunnan ja kansalaisen suhteen oikeuksineen ja velvolluuksineen. Näissä molemmissa tavoitteena on tukea ansiosidonnaista työttömyysturvaa tai toimeentulotukea saavien työttömien työllistymistä ja elämänhallintaa yksilöllisesti laaditun aktivointiohjelman avulla. Kuntien toteuttama aktivointi on ollut monenlaista lain antaessa väljät puitteet ja runsaasti liikkumatilaa. Huolimatta yleisestä työmarkkinasuuntautumisesta ja kurinpidollisten elementtien esilletulosta lainsäädännön kiristyessä on tutkimusten mukaan (mm. Larsen, 2001) sosiaalinen integraatio selkeimmin kunnallisen aktivoinnin tavoitteena, ja siinä painotetaan työttömien omaa motivaatiota, pätevöitymistä ja elämänhallintaa. Tavoitteet ovat ”pehmeitä” suhteessa kurinpidolliseen ajatuskul-

kuun eikä uskota, että vahvempien kannustimien avulla saadaan useampia työmarkkinoille. Ilmeisesti kuntien käytännössä kurinpitolinja ei sovi aktivoinnin kohderyhmän suureen osaan, sitä ei voida piiskata tai uhata työllistymään. Tutkimus vahvistaa, että kunnissa on tehty hyvin yksilöllistä työttömän tarpeista ja edellytyksistä lähtevää aktivointia, jossa työttömän oma motivaatio on käynnissä pitävä voima.

2000-luvun alun kehitys viittaa vahvasti aktivointipolitiikan muuttuvan ”puhtaammin” työllistämispolitiikaksi. Kunnallinen (usein sosiaalitoimen) toimeentuloasiakkaiden aktivointi on jo uuden hallituksen toimesta siirretty sosiaaliministeriöstä uuden nimiseen työllisyysministeriöön (ent. työministeriö). Tähän viimeiseen vaiheeseen liittyy epämielikkäästä (ei selkeästi työmarkkinoille suuntautuvasta) aktivoinnista luopuminen ja sen sijaan pitää saada ”useampi työhön” ja näin oikeudesta aktivointiin tulee yhä selvemmin velvollisuus työllistymiseen.

4 Politiikan paikallisuus ja toimijoiden mobilisointi

Paikallistasoon on kertynyt valtava määrä kokemusta aktivoinnista, sen toteuttamisesta ja taloudellisten kannustimien vaikutuksista. Kunnat ovat keskeisiä toimijoita myös ”tilavien työmarkkinoiden” luonnissa tuntien paikalliset olosuhteet sekä kansalaisten että yritysten suhteen. Kuntien taholta korostetaan mahdollisuuksia vaikuttaa molempien käyttäytymiseen. Kunnat voivat olla mukana vaikuttamassa paikallisten yritysten ja alueen elinkeinoelämän kehitykseen ja työpaikkojen syntymiseen, mutta ensisijaista on pyrkimys estää uloslyöntiä työmarkkinoilta. Jo nyt useimmissa kunnissa toimii monia työkonsultteja, joiden tehtävänä on toisaalta jo työssä olevien pysyttäminen työmarkkinoilla ja toisaalta auttaa yksilöllisesti niitä, joilla on vaikeuksia päästä työmarkkinoille.

Kunnat ovat viimeisten kahdenkymmenen vuoden aikana saaneet yhä useampia työmarkkinapoliittisia tehtäviä, siihen liittyen työttömien aktivoinnin. Pääosa työikäisistä on kuitenkin työttömyyskassan jäseniä ja heidän työttömyyspäivärahaansa ja aktivointiinsa liittyvät tehtävät hoitaa työttömyyskassa ja valtiollinen työnvälitys. Myös luopumispalkka (dk.efterløn, vastaa lähinnä työttömyyseläkettä) on työmarkkinapoliittinen toimenpide, joka mahdollistaa työmarkkinoilta kokonaan tai osittain vetäytymisen. Ei-vakuutettujen työttömien eli käytännössä heikoimmin työllistettävien toimeentulo ja aktivointi on kunnan vastuulla.

Det sociala Udviklingsprogram (SUM) toteutettiin aikana jolloin kunnissa (ilman lainsäädäntöä) aktivoinnin alueella oli paljon jo tapahtumassa, eikä ohjelma suinkaan vähentänyt aktiivisuutta. Paikallisesti pystyttiin kehittämistyö ankkuroimaan paikallisyhteisöjen kehittämiseen ja ihmisten osallistumiseen omaan arkeaan koskevaan päätöksentekoon. Vastavasti jälleen ”tilavien työmarkkinoiden” luomisessa selvästi painottuu paikallisyhteisöjen rooli. Siinä haetaan julkisen ja yksityisen sektorin toimijoiden uudenlaisia verkostomaisia toiminta- ja ohjaustapoja. Uutuutena on pyrkiä luomaan allianssia perinteisten työmarkkinaosapuolten konfliktilinjojen poikki ja luomaan joustavaa sektorirajat ylittävää yhteistyötä sosiaali-, työmarkkina- ja terveystaloudellisten järjestelmien välille.

SUM - ohjelman merkitys lieene ennen kaikkea siinä, että se pystyi mobilisoimaan paikallista toimintaa ja erityisesti erilaisia toimijoita mukaan aktivointiin. Tavoitteenahan oli ”vahvistaa paikallista aloitteellisuutta ja edistää ennaltaehkäisevää toimintaa sosiaalialalla”. Avainkäsitteinä olivat ennaltaehkäisy, paikallinen ankkurointi ja ammatti-, sektori- ja hallintorajat rajat ylittävä yhteistyö. Kysymyksessä oli kehittäminen eikä kokeilu. SUM-ohjelmasta muodostui politiikan pitkään muutosprosessiin keskeisesti vaikuttava vaihe ja ankkurointiin panostamisella pystyttiin saamaan pysyvää aktivoinnin edellyttämää asenne-muutosta paikallisissa toimijoissa. Ohjelmassa korostui ihmisten valtauttaminen osallistumaan ja päättämään omasta arjestaan.

Ohjelma, samanaikaisesti muiden kehittämisohjelmien kanssa, tulkittiin myös pohjoismaisen hyvinvointimallin kehittämiseksi. Olihan jo koko 80-luvun ajan kyseenalaistettu hyvinvointiyhteiskunnan ylläpitokustannukset, ammattilaisten holhoava ja passivoiva tapa laatia ja toteuttaa toimenpiteitä. SUM – ohjelman (ja myös muiden ohjelmien) poliittisena visiona ja merkityksenä oli selvästi paikallinen aktiivisuus yhteisin valtiollisin varoin. Paikallisstrategiaan liittyi olennaisesti kaikkien kansalaisten kannustaminen vapaaehtoistyöhön ja paikallisyhteisöjen voimien mobilisoinnin. (Salonen-Soulié 2000)

Paikalliset toimijat saatiin käynnistämään kehittämistoimintaa. Mutta tämä paikallisuuden politiikka ei olisi voinut saada sellaista läpimenoa ellei se olisi kytkeytynyt jo johonkin olemassa olevaan. Paikalliset ruohonjuuritason muutosvoimat, hallinto ja ”ylätason politiikka” kohtasivat toisensa. Myös erilaiset paikalliset toimijat kohtaavat toisensa, syntyy uutta verkostomaista toimintatapaa. Ei syntynyt uutta organisaatiota vaan uudenlaista paikallisen toiminnan organisointia. Kiinnostavaa onkin juuri tämä organisointi uuden politiikan muodostumisessa. Ilmeisesti tanskalaiset paikallistasolla irrottautuivat tiukasta tavoite – keino –lähestymistavasta, ja ”paikallinen aktivointipolitiikka” kehittyi alhaalta ylöspäin, jossa jo organisointi antaa viitteitä uusista avauksista ja perspektiiveistä.

Elinkeinoelämän osuus aktivoinnissa on vasta myöhemmin muodostunut ”yritysten sosiaalisiksi vastuiksi”. Alun alkaen yritysten innostus aktivointiin ei ollut järin suurta, vaan lähinnä aktivointiprojektien sponsoroimista. Mutta elinkeinoelämän toimijoita saatiin mukaan paikalliseen verkostoyhteistyöhön. Verkostomaisissa ajatuskuluissa lähdettiin etsimään uutta työtä tavanomaisten rakenteiden poikki / takaa.

Kolmannen sektorin tai tanskalaisittain vapaaehtoissektorin kytkeytyminen aktivointiin oli yksi uusi avaus. Vapaaehtoisia vedettiin mukaan aktivointiprojekteihin ja aktivointiprojektit työntyivät vapaaehtoissektorin sisään. Vapaaehtoiset työskentelivät aktivointiprojekteissa varsinaisten aktivoitavien ja palkattujen työntekijöiden kanssa. Toisaalta oma-apuryhmiin osallistuminenkin on voinut olla virallista aktivointia. Uusi vapaaehtoisuus – työttömien työnvälitys, paikallisyhteisön ja sosiaalityön yhteistyö, oma-apuryhmät ja työttömien ja muiden syrjäytyneiden oma organisoituminen – nostettiin näkyvästi esiin. Kuntien aloitteesta perustettiin varta vasten aktivointiyhdistyksiä kokoamaan paikallisia toimijoita. Turvattiin työttömien oikeus osallistua vapaaehtoistyöhön, jolloin kolmas sektori muodosti osallistumisen/osallisuuden ja aktiivisuuden/aktivoinnin areenan.

Kun aktivointi alkoi paikallisissa projekteissa, siinä uutena toimijana tuli mukaan ”folkeoplysning”, kansanvalistus. Nämä sinänsä toistensa ”vastakuvat” ihmisestä, sosiaalsektorin

asiakkuus ja kansanvalistuksen täysivaltaisuus, pystyivät paikallisesti alun kangertelun jälkeen toimimaan saumattomassa yhteistyössä aktiivoinnin kehittämisessä. Nyt Tanskassa haetaan taas paikallistason toiminnan ”visionääristä vitalisointia” ja siinä keskeisenä on monenlaisuuden painotus: mukaan halutaan järjestöjen ”tulisieluja”, marginalisoituneiden omaa ääntä, maahanmuuttajien edustusta työmarkkinaosapuolten ja viranomaistahojen rinnalle ja mietteitään keinoja paikallisen ankkuroinnin vahvistamiseksi ja positiivisen paikallisen kehitysspiraalin synnyttämiseksi. (Anderssen og Torfting 2001)

5 ”Tilavat työmarkkinat” ja työmarkkinaosapuolten sosiaalinen vastuu

Aktivointi on ollut sosiaalipolitiikan johtotähtenä 1990-luvun alusta, mutta 2000-luvulle siirryttäessä politiikan uudistustyö on nojannut yhä enemmän käsitteeseen ”tilavat työmarkkinat” (”det rummelige arbejdsmarked”). Työvoiman tarjontaan suuntautunut oikeus ja velvollisuus aktivointiin yhdistetään enenevässä määrin työvoiman kysyntään ja työpaikkoihin suuntautuneisiin toimenpiteisiin. Työmarkkinapolitiikka ei tämän tulkinnan mukaan (Anderssen og Torfting, 2001) enää suuntaudukaan vain työttömien käyttäytymiseen ja pätevyYTEEN vaan myös saamaan työmarkkinaosapuolet kantamaan vastuuta marginalisoituista ryhmistä työmarkkinoilla.

Näillä työmarkkinoilla pitää olla paikka kaikille, myös alentuneen työkyvyn omaaville. Tilavuuden lisäämiseksi on tehty monia aloitteita. Tämän toimenpidekokonaisuuden avulla tuetaan erityisesti ikääntyvän työvoiman jaksamista työelämässä, estetään työmarkkinoilta syrjäytymistä ja toisaalta luodaan uusia paikallisia toimenpiteitä vaikeasti työllistyvien ryhmien työllistämiseksi ja tuetaan paikallisyhteisöjen kehittämistä. ”Tilavat työmarkkinat” korostaa työelämäänsä integroimista vapaaehtoisesti pakon ja kiintiöiden sijaan – se alkoi kampanjalla, jossa oli mukana elinkeinoelämä, työmarkkinaosapuolet ja kunnalliset järjestöt – ja siinä korostuu vapaaehtoisuus osallistua työllistymisongelmien ehkäisyyn ja ratkaisuun.

Ajankohtaista on työmarkkinoiden laajentaminen kaikille sopiviksi – kohti inklusion yhteiskuntaa, jossa pyritään yhdistämään inhimillisten resurssien pätevoittäminen ja mobiilisaatio luomalla joitakin uusia ja toisenlaisia työmahdollisuuksia yksityiselle ja julkiselle sektorille – laajentamalla tilaa myös kaikkien heikoimmille ryhmille ja siksi ei tarvita useampia (so. kolmansia tai vaihtoehtoisia) työmarkkinoita eikä myöskään työkasitteen laajennusta. Aluksi korostettiin ”työpaikkojen sosiaalista vastuuta” ja kaikin tavoin toivottiin työpaikkojen myötävaikuttavan siihen, että yhä useampi pysyy työvoimassa ja yhä vähemmän ihmisiä on julkisen huollon varassa. Jotta työmahdollisuuksien luominen tavanomaisilla työmarkkinoilla onnistuisi, on nähty välttämättömäksi vetää mukaan paikalliset toimijat, joiden tehtäväksi jää muuttaa tavanomaiset työmarkkinat tilavimmiksi.

Tilavuuden edistämiseksi on otettu käyttöön sekä taloudellisia kannustimia, että perustettu instituutioita sitä tukemaan. ”Tilavat työmarkkinat” perustuu pitkälti ennalta ehkäisevään paikalliseen verkostomaiseen kunnallisten aktivointi- ja työllistämistoimenpiteiden ohjaukseen, ja sitä varten jokaiseen kuntaan oli asetettava koordinaatitoimikunta vuoden 1999 alussa. Paikallisten toimikuntien tehtävä on edistää paikallista yhteistyötä relevanttien toi-

mijoiden välillä ja tavoitteena on kehittää ratkaisuja, joita kunta yksin ei pysty toteuttamaan. Viranomaisten lisäksi paikallisissa toimikunnissa on työmarkkinaosapuolten, vammaisjärjestöjen ja lääketieteen edustus. Paikallisten toimintasuunnitelmien rakentamisessa korostetaan eri toimijoiden vastuuta ja panosta. Työnantajilla on vastuu pitää kiinni ikään-tyvästä työvoimasta työkykytoiminnan ja kuntoutuksen avulla. Lisäksi työnantajilla on erityinen vastuu vajaakuntoisten ja vammaisten työllistämisessä. Työntekijöiden vastuulla on tukea vammaisten ja muiden heikompien ryhmien selviytymistä työpaikoilla sekä erityisesti myös maahanmuuttajia. Kuntien vastuuna on toteuttaa tehokkaasti lainsäädännön toimeenpanoa, vastata paikallisen yhteistyön toimivuudesta ja toimia työnantajana työllistämisen hyvien käytäntöjen esimerkkinä paikallisesti.

Tutkimus (Caswell & Pilegaard, 2001) on osoittanut paikallisten toimikuntien toimivan hyvin monin eri tavoin ja tutkijat ovat löytäneet neljä tyyppiä vahvuuksineen ja heikkouksineen. ”Yhteensovittava toimikunta” toimii tiivisti kunnan ja sen sosiaalilautakunnan kanssa yhteistyössä ja näin vältetään toimenpiteiden päällekkäisyys. ”Paikallinen toimijatoimikunta” koostuu vahvasti paikallisesti ankkuroituneista jäsenistä ja sitä ei nähdä kunnallisena vaan tiivisti paikallisiin työmarkkinoihin liittyvänä ja jolloin päätehtäväksi muodostuu niiden avaaminen uhanalaisille ryhmille. ”Monikunnallinen toimikunta” vaihtaa kuntien välillä kokemuksia työmarkkinoista, verkostoista, kuntien toimenpiteistä jne. Pyritään koordinoimaan sosiaalisten työmarkkinatoimenpiteiden kokonaisuus ja mukana olevien kuntien tieto ja taito. ”Heikko toimikunta” on negatiivinen ideaalityyppi, joka kuvaa esteitä ja ongelmia toimikuntien työssä. Jäsenillä ei ole kiinnostusta, paikalliset yhteydet ovat heikot eikä suhteita poliittiseen tasoon löydy. Toiminnalle ei ole asetettu tavoitteita, kohderyhmää ei ole määritelty eikä kunnassa ole sovittu sosiaalisille työmarkkinatoimenpiteille puitteita. Mutta tutkijat arvioivat, että toimikunnat ovat onnistuneet monissa paikallisyhteisöissä tekemään näkyväksi tilavien työmarkkinoiden vision, ja monet työpaikat osoittavat avoimuutta sosiaaliin työmarkkinatoimenpiteisiin. Tutkijat peräänkuuluttavat kuitenkin indikaattorien kehittämistä, jotta voitaisiin arvioida tosiasiallisesti tilavien työmarkkinoiden syntymistä.

6 Kannustuspolitiikan tulokset Tanskassa ja Suomessa

Tanskan kannustuspolitiikan saavutuksia on alettu nimittää työllistämishmeeksi, ja on arvailtu tanskalaisten löytäneen mallin, jossa korkea toimeentuloturva yhdistyy rakenteellisen työttömyyden alentamiseen.

Tanskan työttömyysongelmat eivät kuitenkaan ole vieläkaan voitettuja. Huolimatta korkeasta työttömyysturvasta ja korkeasta viimesijaisesta turvasta Tanskassa syntyi nousukaudella 1994-2001 suunnilleen yhtä paljon työpaikkoja kuin Suomessa. Aktivoinnin ja työttömyyseläkettä muistuttavin toimeentulojärjestelyin Tanskan avoin työttömyys on painettu huomioita herättävän alas, kuten edellä on todettu. Kokonaistyöttömyyteen luettavia oli vuoden 2001 lopussa 437 000 eli 16 % työvoimasta. Samaan aikaan Suomen vastaava kokonaistyöttömyys oli 444 000 eli 17 % työvoimasta. Näissä kummassakaan maassa työmarkkinat eivät ole näin ollen lähelläkään tasapainotilannetta. Ero maiden työttömyyden välillä on se, että Tanskassa työttömien toimeentulo on lähempänä normaalia toimeentuloa

kuin Suomessa ja että he osallistuvat työvoimahallinnon ja kuntien järjestämään toimintaan enemmän kuin työttömät Suomessa.

Työvoimapolitiikan ja uusien aktivointitoimenpiteiden vaikutusta on tutkittu varsin laajasti sekä Suomessa että Tanskassa. Tulosten voidaan tulkita osoittavan, että eri työllistämistoinpiteillä ja tukimuodoilla on ollut mitä todennäköisemmin pientä vaikutusta työllistymiseen, mutta valitut kannustuksen politiikat eivät ole tuoneet läpimurtoa kummassakaan maassa korkean työttömyyden voittamiseksi. Sen sijaan Suomessa taloustieteen politiikkasuositusten seuraaminen on johtanut pitkäaikaista toimeentulotukea saaneiden määrän moninkertaistumiseen, köyhyyden ja vähätuloisuuden lisääntymisen ja osittain myös tuloerojen kasvuun. Tanskassa on työttömyys ymmärretty tässä suhteessa toisin, ja politiikka on hakenut suosituksensa ei vain taloustieteestä vaan myös hyvinvointipolitiikan pohjoismaisesta / yhteisestä arvopohjasta.

Kuitenkin Tanskassa hallitus teki yhdessä työmarkkinaosapuolten kanssa 7.10.2002 päätöksen jatkaa vuonna 1994 aloitettua uudistusta. Mitä ilmeisemmin on koettu, että aktivointiin osalliset eivät ole kuitenkaan tyydyttävästi työllistyneet vaan jääneet kiertämään toimenpiteistä toiseen kun Suomessakin. Tämän vuoksi tulossa olevassa uudistuksessa on tavoitteena kohdistaa toimenpiteitä aktivoinnista työnhakuun. Tältä osin Tanskassa aktivointia suunnataan hieman siten kuin sitä on Suomessa jo aiemmin tehty.

7 Toimeentuloa velvollisuuksia vastaan

Vuoden 1994 reformissa merkittävintä oli työttömille asetettu velvollisuus osallistua yhteiskunnan järjestämään aktivointiin. Työttömälle annettiin oikeudet jatkuvaan koulutukseen, työharjoitteluun ja yksilölliseen toimintasuunnitelmaan, mitään turvan tason leikkauksia ei tehty, ja erityisesti nuorten ja pitkäaikaistyöttömien pätevöittämistä edistettiin huomattavasti. Toimeentulotukea saavien työttömien oikeuksien vahvistamiseksi on säädetty mahdollisuus valittaa aktivointitoimenpiteestä tai sen puutteista tai puuttumisesta.

Tanskassa toteutettiin workfare tanskalaisittain eli sosiaaliturvaetuuksien saajalle asetettiin velvollisuuksia samalla turvaten korkea työttömyysturva, eivätkä 90-luvun työmarkkinapolitiikan muutokset eivät ole laskeneet turvan tasoa. Korkean työttömyysturvan vastapainona Tanskassa on työsuhdeturva heikko, koska irtisanomiskustannusten on nähty vähentävän irtisanomisia mutta samalla korkea työsuhdeturva vähentää työnantajien intoa uusien työpaikkojen luomiseen. Mutta kuten Jørgensen korostaa artikkelissaan korkeat työttömyyskorvaukset vähentävät työttömyysriskin seurauksia. Vakuutusperusteinen työttömyyspäiväraha on n 90 % palkkatulosta. Muiden työttömänä olevien toimeentulona on kuntien maksama toimeentulotuki (dk. kontanthjelp = käteisavustus) ja sen suuruus on yli kolmenkertainen suomalaiseseen tasoon verrattuna. Työttömyys ei edes pitkittyessään johda köyhyyteen ja muista erottumiseen. Toimeentulon turvaaminen, vaikka velvollisuuksien kautta, on onnistunut estämään tuloerojen kasvamisen ja köyhyyden lisääntymisen.

Aktivointipolitiikka on konkreettinen esimerkki sosiaalipolitiikan muutoksesta. Vastikkeellisuus, vaikkakin ilman sanktiota, on siinä yksi perusajatus, mutta tanskalaisessa variantissa

vastikkeellisuus kytkeytyy vahvasti valtauttamiseen ja saa siitä paikallisuutta ja inhimillisyyttä, ihmisarvoa korostavan muotonsa. Sitä käsitystä vahvistavat myös myöhemmät kuntatutkimukset aktivoinnin toteuttamisesta. Tavoitteet aktivoinnissa sekoittuvat ja ovat epämääräisiä. Aktivointilain mukaan itsensä elättäminen, ammatillinen tai henkilökohtainen kehitys, elämänlaadun varmistaminen ja hyödyllinen työtoiminto ovat aktivoinnin tavoitteena. Henkilökohtainen ja ammatillinen kehittyminen ja hyödyllinen toiminta sekoittuvat itsensä elättämisen tavoitteeseen. Aktivoinnin vaikutukset on todettu myönteisiksi yksilötasolla, mutta sen työllistävä vaikutus ei ole suuri (Berg Sørensen, 2000)

Aktivoinnissa on tanskalaisittain vahva kasvattamisen ja henkilökohtaisen kasvamisen ja kehittymisen elementti. Tuotannollisuus tai suora työelämän kosketus on sittenkin jäänyt sivummalle. Tanskalaisten tutkijoiden aktivointipolitiikan analyyseissä vaihtelee suhtautuminen täysin kriittisestä varovaisen myönteiseen riippuen tulkinnan kehyksestä ja näkökulmasta. Joka tapauksessa keskustelu oikeuden ja velvollisuuden välisestä suhteesta jatkuu (mm. Christensen 2002). Aina on edellytetty työttömiltä etuuksien saamiseksi ”olla työmarkkinoiden käytettävissä”, mutta vasta työreformin ja aktivoinnin myötä tuli käyttöön työmarkkinoiden laajennus uudenlaisen ohjauksen, työharjoittelun ja kurssituksen ja muun koulutuksen muodossa.

Uudistusten jälkeen työttömyys ei enää merkinnyt sitä, että työtön jäisi työmarkkinoilla avoinna olevien työpaikkojen varaa, vaan työttömyyden riski sisälsi takuun edelleen hyvästä toimeentuloturvasta yhdistyneenä pätevyystamiskoulutukseen, työharjoitteluun tai muuhun työttömän toiveista lähtevään mielekkääseen toimintaan. Voidaan sanoa, että lakimuutoksissa uudistettiin entinen yhteiskuntasopimus, jonka mukaan työtön saattoi odottaa työvoimapaalvelujen avulla sijoittuvansa avoimille työmarkkinoille. Ennen kuin oli saatu aikaan uusi yhteiskuntasopimus, jossa määriteltiin työttömälle kokonaan uusia velvollisuuksia hyvää toimeentuloturvaa vastaan, oli siitä käyty laajaa keskustelua ja poliittista kädenvääntöä.

Uudistuksen sanoman voi tulkita tavoitelleen työttömyyden uudelleen ymmärtämistä. Työttömäksi jouduttua ei tule vain ”olla työmarkkinoiden käytettävissä” ja jäädä odottamaan entisen kaltaista sijoittumista työmarkkinoilla, vaan pyrkiä rakentamaan kokonaan uutta työuraa – koulutuksen, työharjoittelun, omaehtoisten ja muiden projektien kautta. Tanskalaisten kokemukset viittaisivat siihen, että tämä uudelleenorientoituminen ei voi tapahtua kiristämällä äärimmilleen toimeentulon ehtoja samalla kun avoimilla työmarkkinoilla työpaikkojen tarjonta on vähäistä. On ilmeistä, että toimeentulolla kiristäminen johtaa enemmänkin aloitekyvyttömyyteen ja lamaantumiseen kuin uuteen suuntautumiseen ja tarvittavaan mobilisaatioon työmarkkinoilla.

Tanska sen sijaan, että olisi muotoillut paikallisten projektien innovatiivisuutta markkinoitten vaatimaan suuntaan, valitsi tiekseen työttömien velvollisuudet, työmarkkinoilta vetäytymisen legitimoimisen ja olemassa olevien työmarkkinoiden laajentamisen tilavimmiksi.

Lähteet:

- Henning Jørgensenin luento seminaarissa ”Kannustavan sosiaaliturvan politiikka – tanskalaisen kokemukset turvasta ja työllisyydestä” 18.09.02 Säätytalossa, Helsingissä. Järjestäjinä Sosiaali- ja terveysministeriö ja NOPUS (Pohjoismainen koulutusohjelma sosiaalialan kehittämiseksi)
- Notat: Elementer i forligsaftalen om ”Flere i arbejde” KL 141002
- Arbejdslivet i Norden. 2002 november. Tidskrift om arbejdsmarked og arbejdsmiljø.
- Anderssen John & Jacob Torffting 2001: ”*Visionær vitalisering af lokale koordinationsudvalg*” I AKF Nyt 3/2001
- Berg Sørensen Torben, Nanna Mik-Meyer, Thorsten Braun (2000) Metoder i aktivering og forrevalidering – spørgeundersøgelse. Sociologisk Analyse. Forlaget Gestus. Udgiver Socialministeriet.
- Bredgaard Thomas (2001): A Danish Jobtraining Miracle? Temporary subsidised employment in the public and non-profit sector. National report for the MESANOM Project. CARMA – Aalborg University. April 2001.
- Bredgaard Thomas, Henning Jørgensen ja Flemming Larsen (2002) : *Tanskan työmarkkinapoliittika: Peruspiirteet ja ajankohtaista kehittämistä*. Suomennos tässä raportissa.
- Caswell Dorte og Torben Pilegaard Jensen (2001): Lokale koordinationsudvalg – på rette vej? AKF Forlaget. København.
- Christensen Erik (2002): ”*Rettigheder og pligter i et velfærdshistorisk perspektiv*” Nordisk Sosialt arbeid. Nr 4, 2002, 22.årg. NSSK Nordiske Sosionomforbunds Samarbeidskomité.
- Larsen, Abildgaard, Bredgaard, Dahlsgaar (2001): Kommunal aktivering - mellem disciplinering og integration. Aalborg Universitetsforlag. CARMA
- Salonen-Soulié Ulla (2000) ”*Sosiaalipolitiikasta aktivointipolitiikaksi? Tanskan kokemusten arviointia*” Näkökulmia pohjoismaisen sosiaalipolitiikan murrokseen (toim. Jussi Simppu ja Gunvor Brettschneider) Suomen ICSW – toimikunta: Sosiaaliturvan kirjallisuus. Sarja kansainvälinen sosiaalipolitiikka 1/2000. Hakapaino Oy.

Kirjoittajat:

Thomas Breedgaard, Ph.D.–stud., Centre for Labour Market Research, Aalborg University, Denmark;

Henning Jørgensen, Professor in Political Science and Public Administration, Director of Centre for Labour Market Research, Aalborg University, Denmark;

Jouko Kajanoja, VTT, dosentti, johtava tutkija, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, VATT;

Pentti Kananen, VTM, ylitarkastaja, sosiaali- ja terveysministeriö;

Vesa Kanninen, Professori, laitoksen esimies, Kansantaloustieteen laitos, Helsingin yliopisto;

Flemming Larsen, Associate professor, Department of Economics, Politics, and Public Administration, Aalborg university, Denmark;

Ulla Salonen-Soulié, PL, koulutusjohtaja, NOPUS (Pohjoismainen koulutusohjelma sosiaalialan kehittämiseksi);

Marjatta Vehkaoja, VTM, kansanedustaja, sosiaali- ja terveysvaliokunnan puheenjohtaja

- 2003: 1 Kirsi Alila. Laadun kehittäminen ja ohjaustoiminta varhaiskasvatuksessa.
ISBN 952-00-1273-7
- 2 Iäkkään väestön terveyden ja toimintakyvyn ylläpitäminen ja edistäminen. Toim. Anne Hietanen, Tiina-Mari Lyyra.
ISBN 952-00-1276-1
- 3 Anette Malinen. Kartoitus alkoholikorvikkeiden käytöstä Suomessa vuonna 2002.
ISBN 952-00-1313-X
- 4 Tapaturmatilanne 2002. Koti- ja vapaa-ajan tapaturmat ja niiden torjuntatyö.
ISBN 952-00-1314-8
- 5 Kannustavan sosiaaliturvan haaste. Toim. Pentti Kananen, Ulla Salonen-Soulié.
ISBN 952-00-1316-4